



## **Contributi per una maggiore definizione del *valore aggiunto* del processo A 21, al fine del pieno sviluppo del percorso progettuale Agende 21 in rete della Provincia**

### **1. Verso lo sviluppo di approcci innovativi nel governo del territorio**

*“L'Agenda 21 Locale è un processo essenzialmente strategico per incoraggiare e controllare lo sviluppo sostenibile. L'allestimento, la gestione e l'attuazione di questo processo necessitano di tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre un'autorità locale e la sua collettività”  
(D.G.XI della U.E., 1996)*

Facendo riferimento anche a tale definizione, si comprende come il tema della sostenibilità risulterebbe limitato se fosse solamente riferito alla prospettiva della tutela/protezione ambientale e dell'uso, quindi, di strumenti tradizionali di regolazione dirigitica e di controllo/sanzionamento. Introdurre ad es. il tema delle cura e valorizzazione delle risorse naturali, partendo dal concetto di limite nel prelievo di tale risorse, significa elaborare analisi e scenari complessi e articolati che vanno poi a riferirsi a diverse tipologie di strutture e dinamiche normative, istituzionali, economiche e di relazione esistenti, a modelli di produzione e consumo attivi, ai sistemi culturali e alle consuetudini sociali, ecc.. fino ad arrivare a livelli di concretezza inevitabili come sono gli effetti e l'impatto delle azioni/comportamenti individuali e collettivi.

In sostanza è difficile pensare di affrontare questioni così basilari con proposte semplificatorie, strettamente razionali (es. sistemi di gestione), limitative e di *corto respiro*, perché magari fondate sulla riparazione e su un presunto effetto automatico di norme e regolamenti.

La **sostenibilità** diventa allora una prospettiva e una dimensione non rilevabile immediatamente e direttamente, ne tantomeno definibile in termini monotematici, visto che **assume una responsabilità sul presente per programmare uno sviluppo condiviso**. I bilanci positivi o successi, anche dei processi di Agenda 21, possono essere spiegabili (ma non sempre compiutamente) attraverso una combinazione o congiunzione di una diversità di fattori e dinamiche anche molto ampia: centrale è quindi il contesto (normativo, locale, culturale,...) e le prerogative di quanti operano e agiscono nel territorio.

Alcuni **fondamenti alla base del concetto di sostenibilità generalmente condivisi**:

- *necessità di arrestare fattori di degrado ambientale*
- *migliorare la qualità della vita e l'equità tra le attuali generazioni entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che ci sostengono*
- *risposta ai bisogni fondamentali attuali senza compromettere la possibilità per le future generazioni di soddisfare i propri bisogni*
- *non compromettere le capacità rigenerative degli ecosistemi*
- *integrazione delle politiche ambientali nelle politiche sociali ed economiche*

- *lotta all'esclusione sociale*
- *determinare cambiamenti concreti sull'uso delle tecnologie e nell'organizzazione sia del territorio che della vita quotidiana di chi produce e consuma*
- *promuovere processi locali, creativi volti a raggiungere l'equilibrio che abbraccia tutti i campi del processo decisionale locale*

Appare opportuno, quindi, rilevare le **risorse**, il **valore aggiunto** di processi che assumono, appunto, la **prospettiva di una società sostenibile**

I processi di Agenda 21, ed in particolare programmi di sviluppo della sostenibilità ambientale, ma non solo, provano a veicolare diverse orientamenti tesi, ad es.,:

- a riflettere complessivamente su **nuove forme per interpretare lo sviluppo umano e la convivenza collettiva**, anche nella dimensione locale, attraverso la promozione di **luoghi, occasioni e modalità di mediazione istituzionale e politica**
- ad "imparare" a **gestire problemi complessi** di rilevanza collettiva in modo **corresponsabilizzato**, e con **orientamenti condivisi** e fondati sul **consenso attivo** dei cittadini
- a **ridimensionare un ruolo totalizzante ed esclusivo delle istituzioni** nell'analisi e nella soluzione dei problemi sociali e nella formazione e implementazione delle politiche pubbliche
- a centrare maggiormente gli interventi sulla gestione delle risorse ambientali con un'**ottica preventiva o correttiva**
- a far compiere un **salto di qualità** nell'impostazione dei **reciproci rapporti** tra **attori organizzati e pubblica amministrazione**, superando per la P.A. un modo decisionale dall'*alto verso il basso*, e per gli attori *mettersi in gioco* fino in fondo nel circuito della **concertazione** e della **partecipazione**, superando atteggiamenti "attendisti" o fondati sulla sola difesa di interessi di parte
- a sperimentare **strumenti integrativi o innovativi di gestione del governo locale** e dei processi di **programmazione**
- a sviluppare nelle attività interne degli enti, processi di **integrazione** tra le **diverse politiche di settore** e quindi la **capacità di lavorare per progetti trasversali**
- a rafforzare un **ruolo delle istituzioni pubbliche** come **attivatori di processi, risorse, capacità territoriali** in funzione della cura e ampliamento di beni pubblici e collettivi, della qualità di vita e del benessere socio-economico, della coesione e della equità sociale, della partecipazione attiva

## 2. Una possibile interpretazione del *valore aggiunto* e delle *risorse* del processo di Agenda 21 per la provincia di Terni

**Partire dagli obiettivi del progetto *Agende 21 in rete per uno sviluppo sostenibile autocentrato***

- Sviluppo dei processi di **Agenda 21** attraverso un modello di **sistema a rete**
- Promozione di un **Forum provinciale**, di **Forum di ambito** e di **Forum civici** e/o dei **Comitati Promotori** come luoghi di partecipazione e concertazione di programmi ed azioni in materia di sviluppo sostenibile per la definizione di **piani obiettivo su priorità condivise**
- Sviluppo di azioni per la rilevazione di **istanze di innovazione e cambiamento nelle dinamiche locali**, al fine di qualificare e sviluppare le identità locali, la coesione sociale, il senso civico, i processi democratici di governo locale
- Applicazione di un **sistema integrato di indicatori di sostenibilità** nelle 6 aree individuate dal PTCP (Unità di ambito) anche al fine di realizzare forma di comparazione territoriale
- Individuazione di **azioni pilota**
- Organizzazione di **moduli di formazione**
- Azioni di **trasferimento** ai Comuni di **metodologie** di gestione di processi partecipati, di concertazione, di analisi integrata, di progettazione partecipata
- Sperimentazione di strumenti di **audit delle politiche del PTCP**

## 2.1. sviluppare dinamiche di rete per l'innovazione nei processi locali

il sistema a rete (o di reti) che si propone attraverso le interazioni fra i diversi livelli di concertazione e partecipazione: **forum provinciale, forum di ambito, forum civici**, e con altri strumenti integrativi come i **tavoli di concertazione**, è una condizione sostanziale se non fondamentale per rendere proponibile e fattibile processi di sostenibilità.

la **rete** (o le **reti**), quindi, può tendenzialmente permettere di:

- rendere più salde (quelle esistenti) o incrementare le norme sociali (consuetudini), amministrative, giuridiche che regolano la **reciprocità** all'interno e tra comunità, nei rapporti tra cittadini e amministrazioni, tra cittadini e soggetti che erogano servizi di pubblico interesse, tra amministrazioni.... In sostanza un processo articolato assolutamente utile per **conciliare interessi parziali** (individuali, di categoria,...) con l'**interesse generale**, con il benessere collettivo, con la solidarietà e la dimensione civica
- **condividere visioni** e quindi **prospettive di sviluppo**
- trasmettere, attraverso l'interazione nei contesti socio-istituzionali, le **reciproche aspettative**
- facilitare la **comunicazione** e migliorare il **flusso delle informazioni** su situazioni, su fenomeni, su azioni in atto di rilevanza pubblica; ma anche sulla "attendibilità" e affidabilità sostanziale degli attori politici e di quelli territoriali
- aprire **spazi** dover far crescere la **cooperazione** e la **generazione di idee, condividendo approcci e metodologie di intervento** (apprendimento collettivo – vedi patto)
- rappresentare una modalità di relazione e di **concorso** alla **responsabilità civica**, che può servire come precedente, come piattaforma per successive cooperazioni (circolo virtuoso)
- accrescere la potenziale "**sanzione**" di chi ritiene di deferire (o non partecipare) dal contesto di interazione a rete. In sostanza vanno incrementati e valorizzati i **benefici, il valore, le opportunità** legate alla **partecipazione alle dinamiche di rete** attraverso la concertazione-mediazione-partecipazione attiva

La **traduzione operativa** e quindi l'allestimento di una **tipologia di rete pertinente** ed adeguata per il territorio provinciale, deve essere oggetto di un continuo scambio e confronto fra tutti gli attori istituzionali e non, coinvolti progressivamente dal progetto.

## 2.2. migliorare la capacità di integrazione dell'azione tra comunità locali e tra queste e la programmazione regionale, nazionale ed europea

Molta parte delle attuali modalità con cui gli enti locali organizzano e forniscono servizi di pubblico interesse, sono caratterizzate dalla **scala sovracomunale**. Le dinamiche del territorio, dal punto di vista sociale, economico, di assetto territoriale e infrastrutturale, e le condizioni di fattibilità economico-finanziarie, sollecitano, di fatto, la **capacità di fare "sistema"**, di determinare, cioè, condizioni per una analisi e una definizione di obiettivi e soluzioni, frutto dell'interazione, della mediazione e concertazione fra istituzioni, attori socio-economici, organismi tecnici, cittadinanza.

Il **processo di Agenda 21**, intende muoversi, attraverso gli strumenti e le modalità (forum ai vari livelli e tavoli di concertazione – procedure di programmazione partecipata) definite negli obiettivi di progetto, all'interno di tale prospettiva, contribuendo a qualificare tale presupposti.

La **programmazione regionale, nazionale ed europea**, inoltre, sia sul versante delle politiche ambientali, ma anche di attuazione di politiche di sviluppo e di politiche attive del lavoro, nonché il **sistema di indirizzo e regolazione delle competenze istituzionali**, pongono alcune condizioni e criteri per la progettazione, l'accesso a risorse economiche, l'efficace ed efficiente esercizio delle funzioni amministrative. Alcune di queste riguardano:

- l'esistenza di un quadro di analisi attendibile delle criticità ambientali, ma non solo, del territorio di riferimento
- la necessità di garantire e mantenere adeguati livelli di welfare locale, come garanzia delle tenuta del tessuto sociale
- la valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale, storico-artistico e culturale, nonché delle tipicità e le bio-diversità locali
- la promozione della partecipazione attiva degli attori operanti sul territorio e della cittadinanza
- il carattere innovativo e di trasferibilità delle proposte

- la fattibilità non solo economica delle azioni, e quindi la capacità di attivare le risorse e le competenze esistenti
- l'uso di strumenti di sintesi della conoscenza, come gli indicatori
- la concretizzazione di partnerships "forti"
- la verifica dell'impatto e delle compatibilità ambientale e sociale attraverso l'uso di indicatori e di specifiche procedure
- l'adozione di procedure e sistemi di gestione organizzativi (es. valutazione strategica) ed ambientali (es. certificazioni volontarie)

Ulteriore contributo del processo di A21 della Provincia, sarebbe quello di potenziare le **possibilità di attivare connessioni tra territori** e di potenziare le **capacità dei soggetti istituzionali e collettivi** di definire **progetti socio-territoriali e ambientali**, attraverso una attitudine al cambiamento, una capacità progettuale, un senso di realismo, una abilità nell'interpretare la realtà, un sistema di motivazioni forte e definito, una tendenza a definire e perseguire obiettivi di interesse collettivo.

### 2.3. aumentare gli spazi di partecipazione e qualificare i processi decisionali

La partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici è la prima condizione di sostenibilità dello sviluppo. L'azione progressiva dei diversi livelli dei **forum** e di strumenti come i **tavoli di concertazione** (e di altre possibili modalità di partecipazione), contribuiscono a **qualificare il rapporto fiduciario** tra istituzioni, organizzazioni della società civile e la cittadinanza e a sostanziare una **risorsa determinante** per la riuscita delle politiche pubbliche, come è il **consenso attivo** dei cittadini. Tali azioni possono permettere di rilevare ulteriormente **istanze di innovazione** e di **cambiamento nelle dinamiche locali**, al fine di qualificare e sviluppare le identità locali, la coesione sociale, il senso civico, i processi democratici di governo locale

La capacità di **governare localmente** problemi complessi, non può non esprimersi, quindi, attraverso un sistema **includente** di governo (*governance*), orientato ad individuare, attivare, utilizzare e valorizzare le risorse disponibili riferite ad una **pluralità di attori**, superando la logica della sola azione dei pubblici poteri.

**Art.118** (emendato) – **Costituzione Italiana**

*“.Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”*

### 2.4. Qualificare l'efficacia delle competenze provinciali e le relative performance

**valorizzare la programmazione territoriale e di settore esistente**

Il riferimento del **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale** (PTCP) è fondamentale per sviluppare/approfondire/integrare le strategie poste in essere dalla pianificazione di area vasta e tradurle efficacemente in politiche locali di sviluppo, coniugandole ad un **maggior controllo sulle trasformazioni territoriali**, ad una maggiore attenzione ai "paesaggi" presenti, come risorse di eccellenza nella provincia, ad uno sviluppo del **senso di cura ed appartenenza** degli **abitanti al proprio ambiente di vita**. A 21 contribuisce alla piena e coerente implementazione degli assi strategici del PTCP medesimo, anche attraverso l'incremento di modalità e strumenti di relazione socio-istituzionali fondate sulla concertazione e partecipazione.

Un'altra componente strategica risulta essere la **valorizzazione**, la **connessione** e l'eventuale **completamento** e verifica di **coerenza** delle **azioni**, delle **programmazioni**, delle **progettazioni "positive" esistenti nel territorio**, caratterizzate, cioè, da un orientamento sostenibile dello sviluppo, a livello ambientale, sociale ed economico (è anche questo il senso anche della **mappatura** avviata in queste settimane).

## **integrare le politiche ambientali e territoriali e di settore**

Obiettivo strategico è quello di giungere nella dimensione provinciale, ad una piena **integrazione tra le politiche ambientali**, nelle materie attinenti la **qualità dell'aria**, il **risanamento delle acque**, la gestione e lo smaltimento dei **rifiuti** e quelle **territoriali**. Percorso da promuovere e qualificare è quello relativo alla progressiva integrazione in altre politiche di settore della Provincia, dei principi della sostenibilità ambientale.

Tale processo da svilupparsi secondo le **logiche del confronto trasversale e di coordinamento tra servizi**, può inoltre permettere di definire un **profilo** e una **valutazione di sostenibilità**, integrativo o di supporto ai criteri già adottati per le singole programmazioni e politiche di settore, per quelle **azioni** che hanno **impatti economici, sociali, culturali**, nonché sulle **politiche attive del lavoro** e sulla **formazione** (come può essere intrinsecamente sostenibile una dinamica economica, sociale,...?).

## **rafforzare il potere di controllo, autorizzativo e di indirizzo per diffondere "buone prassi" e processi volontari**

Una quota consistente dei poteri della Provincia, in campo ambientale, risiedono nella amministrazione di autorizzazioni, controlli e sanzionamenti. Sul versante dell'assetto del territorio tale ruolo si esprime principalmente attraverso pareri ed autorizzazioni e indirizzi per la pianificazione urbana e territoriale. Un approccio innovativo da qualificare oltremodo, dovrebbe essere quello di **introdurre e veicolare** attraverso tale esercizio di azione amministrativa, **condizioni, criteri e buone pratiche** per una **maggiore sostenibilità** nelle attività produttive, di progettazione urbanistica e dell'edilizia, nell'uso del territorio e delle risorse naturali, come l'acqua. Tale obiettivo può essere raggiunto sperimentando o incrementando principalmente **processi di concertazione** e di **mediazione** tra la Provincia, gli EE.LL. e i portatori di interessi. Ulteriore percorso, sostenuto dalle politiche e dalle pianificazioni di livello nazionale ed europeo sono la diffusione di **sistemi volontari di gestione ambientale integrata** (EMAS 1 e 2 e audit, o ISO 14001)

## **sviluppare la qualità della comunicazione di pubblico interesse**

Per definizione i processi di A21, ma soprattutto la gestione delle politiche ambientali, non possono essere pensati, elaborati, implementati senza adottare strategie e pianificazioni a livello comunicativo. Non solo, quindi, azioni di informazione istituzionale o di trasmissione di dati di interesse pubblico, che pure sono determinanti per permettere un posizionamento adeguato e paritario dei soggetti organizzati e della cittadinanza. Ma la strutturazione di un **circuito** (tramite un coordinamento necessariamente provinciale) fatto di una pluralità di **strumenti** e di **risorse comunicative** (soprattutto esistenti) che possano alimentare e connettere relazioni su più direzioni, condividere linguaggi, veicolare conoscenze diffuse, garantire maggiore trasparenza, chiarezza e partecipazione nelle procedure di analisi, ad es, di criticità ambientali. Obiettivo contestuale, per A21, è tra l'altro il rafforzamento delle **competenze** sulla **comunicazione**, per operatori della P.A., di organizzazioni di gestione di servizi, dei settori privati, di categoria e del non-profit

## **2.5. verso un profilo di sostenibilità condiviso per il territorio provinciale**

### **il piano provinciale di sostenibilità ambientale e territoriale**

Strumento fondamentale per concretizzare la specificità, il valore aggiunto del processo di Agenda, che chiariamo ulteriormente, va pensato come processo, e quindi con una progressione e con una maturazione che richiede, probabilmente, tempi anche medio lunghi, è il **Piano provinciale di sostenibilità ambientale e territoriale**. Tale strumento può e deve caratterizzarsi complessivamente come ulteriore opportunità per attuare con maggiore efficacia le attuali **competenze provinciali**.

Il **Piano** non può vantare una legittimazione basata su una legge dello Stato o sull'attuale sistema delle competenze locali. Collocandosi ad **integrazione** rispetto alla **pianificazione esistente**, ed in particolare del PTCP, deve poter trovare legittimazione e "autorevolezza" soprattutto attraverso:

- il processo di partecipazione e concertazione che lo ha generato
- l'identificazione e quindi il posizionamento volontario e consapevole degli attori istituzionali e non
- la coerenza tra analisi e strategie
- la capacità di valorizzare l'esistente e le opportunità presenti nel territorio
- l'impegno assunto dai vari partecipanti ed estensori del piano
- la fattibilità delle linee di azione

La *cogenza* complessiva, quindi, degli impegni del Piano si sostanzierà attraverso l'elaborazione di **protocolli di sostenibilità** di rilevanza **provinciale** o **locale**, o **tematica** tra attori istituzionali e non.

Il Piano, per meglio specificare, può porsi allora, rispetto alla programmazione interna alla Provincia ed esterna, non come "un altro piano", ma come possibile strumento di **ricognizione**, **armonizzazione** e come momento di definizione di un quadro di riferimento utile sia per le attività in corso, sia come stimolo per l'aggiornamento delle stesse, sia per la promozione di nuove attività intrinsecamente sostenibili. I **Comuni**, in particolare, nelle loro attività di azione locale possono trovare un'utile fonte di ispirazione e di indirizzo nel Piano, oltre a specifici e mirati obiettivi anche di livello locale

Il Patto preliminare di collaborazione, evidenza, infatti, la caratteristica, per cui il **Piano** sia articolato in modo tale da assumere obiettivi, indirizzi, azioni riferiti a **tematiche** di particolare rilievo, e ad **ambiti territoriali**.

#### **L'incrocio con gli strumenti tradizionali di programmazione**

In relazione agli orientamenti sopra esposti, e al fine di permetter di esplicitare al meglio le risorse e il vire aggiunto dei processi di A21, sembra importante definire, nel percorso di sviluppo delle attività e per l'elaborazione di piano obiettivo a livello provinciale e locale, le modalità con cui i livelli organizzativi previsti: Forum e tavoli di concertazione per A 21, possano stabilire un **rapporto** con strumenti di governo e di gestione locale più tradizionali (bilanci, programmazioni generali degli enti, PEG,..) , e con i processi di programmazione negoziata a livello locale, come i Patti territoriali, accordi di programma, intese programmatiche,..ecc.