

In collaborazione con il
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Concept paper

**Cooperazione decentrata e *governance*
dello sviluppo sostenibile**
Principi, strumenti e metodologie

Campagna per una cooperazione decentrata allo sviluppo sostenibile

Realizzata nell'ambito dei programmi **Amazon Keystone Iniziative** e **ASCOD**

Indice

Introduzione	3
Dal concetto di sviluppo sostenibile	3
... all'esigenza della governance multi-livello... ..	3
... nella cooperazione decentrata	4
1. L'approccio delle 3xM.....	5
La dinamica povertà-ambiente nell'interazione micro, meso e macro	6
... i principi dell'approccio 3xM	7
... e la sua traduzione in metodo di intervento	8
2. Il modello dei partenariati territoriali e lo sviluppo sostenibile	9
Dai principi del modello dei partenariati territoriali	9
... all'integrazione dello sviluppo sostenibile	10
... per definire le possibili dimensioni valutative	11
3. L'esperienza delle Agende 21 locali e la loro transnazionalizzazione	13
Denominatori comuni	14
... tappe del processo	14
... e indicatori nelle Agende 21 locali	15
... da transnazionalizzare con la cooperazione decentrata.....	16
4. Elementi di riflessione in tema di strumenti e metodologie di cooperazione decentrata allo sviluppo sostenibile.....	17
Convergenze e complementarità tra gli approcci	17
... da ibridare in partenariati territoriali fondati su Agende 21 trans-locali e multi-livello.....	18
... aperti al confronto	20
Allegato: alcuni indicatori di riferimento per le Agende 21 locali	21

A cura di Alberto Mazzali e Andrea Stocchiero

Contributi di Carmine Annicchiarico, Edoardo Isnenghi, Alberto Mazzali, Marta Piccarozzi, Andrea Stocchiero

Febbraio 2008

INTRODUZIONE

Dal concetto di sviluppo sostenibile ...

La necessità di trovare risposte all'esigenza di garantire il miglioramento delle condizioni economiche e sociali della popolazione mondiale, assicurando al contempo una gestione sostenibile delle risorse naturali del pianeta, costituisce uno dei nodi del dibattito scientifico e politico sul significato e sulle diverse declinazioni dell'interpretazione del concetto di sviluppo¹.

Dall'organizzazione di alcune intuizioni e dalla progressiva acquisizione di documentazioni scientifiche sempre più dettagliate sui problemi ambientali dello sviluppo, realizzata nell'ambito di iniziative internazionali a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano di Stoccolma del 1972², il tema è stato successivamente approfondito con l'istituzione del Programma Ambiente delle Nazioni Unite (*United Nations Environment Programme* – UNEP) e l'attività di enti quali il Centro Internazionale per lo Sviluppo e l'Ambiente fondato a Parigi da Ignacy Sachs, il Fondo Mondiale per la Natura (*World Wide Fund for Nature* - WWF) e l'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (*International Union for the Conservation of Nature* – IUCN), che hanno condotto alla prima esplicita menzione ufficiale del concetto di sviluppo sostenibile nel documento *World Conservation Strategy of the Living Natural Resources or a Sustainable Development* elaborato congiuntamente da IUCN, WWF e UNEP nel 1980³.

Il rapporto Brundtland, dal titolo *Our Common Future*, pubblicato nel 1987 da parte della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, ha introdotto la definizione maggiormente diffusa di sviluppo sostenibile che viene descritto come “lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”⁴.

La matrice ambientale della formulazione del concetto conduce a una lettura della sostenibilità in chiave di equità intergenerazionale nella disponibilità delle risorse naturali. È su tale base ecologica che il principio è stato successivamente e progressivamente approfondito nelle sue diverse sfaccettature (sociale, economico, culturale, istituzionale)⁵, recependo l'evoluzione del concetto di sviluppo come dinamica che investe molteplici sfere al di là della mera crescita economica rappresentata dall'aumento del prodotto interno lordo. Fra queste, la dimensione intra-generazionale dell'equità dello sviluppo investe sia la questione della distribuzione dei costi dei processi – non solo in termini di utilizzo di risorse naturali – sia quella del godimento dei benefici – non solo in termini di prodotti della trasformazione e uso delle risorse naturali fra individui, comunità e territori.

... all'esigenza della governance multi-livello...

Riguardo al tema specifico della sostenibilità ambientale dello sviluppo, l'importanza delle forme di *governance* e della coesione sociale delle comunità come fattore centrale alla base della capacità di elaborare soluzioni ottimali per l'utilizzo delle risorse naturali è stata posta in evidenza in diversi contesti a partire dall'organizzazione delle comunità rurali. La *governance* del capitale naturale si caratterizza come uno degli elementi aggreganti delle collettività umane, mentre sono stati

¹ Bologna G. (2005), *Manuale della sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Edizioni Ambiente, Milano. Sulle diverse concezioni dello stesso principio di sviluppo sostenibile si veda Bill Hopwood, Mary Mellor e Geoff O'Brien, “Sustainable Development: Mapping Different Approaches”, in *Sustainable Development*, n. 13, 38-52, 2005.

² Ward B., Dubos R. (1972), *Only one Earth. The Care and Maintenance of a Small Planet*, Norton Company, New York.

³ IUCN, WWF, UNEP (1980), *World Conservation Strategy of the Living Natural Resources or a Sustainable Development*, IUCN, Geneva.

⁴ World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

⁵ Goodland R. (2002), “Sustainability: Human, Social, Economic and Environmental”, in: Timmerman P. (ed.), *Encyclopedia of Global Environmental Change. Volume Five*, John Wiley & Sons, Ltd World Bank, Washington DC.

soprattutto l'insorgere di comportamenti di soggetti particolari (*free riding*) a modificare le relazioni fra attività economiche e ambiente⁶.

Allo stesso modo, nella stessa ampia letteratura sul rapporto fra capitale naturale sviluppo economico e capitale sociale è possibile ricavare indicazioni sugli effetti, in termini di sostenibilità dello sviluppo locale, della proficua interrelazione fra diversi portatori di interesse e quadro istituzionale, inteso sia nell'accezione delle istituzioni formali a cui è demandata la funzione di governo, sia nel senso proprio di forme di organizzazione di meccanismi e strutture che regolano il comportamento e l'interazione fra individui e gruppi sociali a livello orizzontale.

In tale ottica, il processo di decentramento e la declinazione del concetto di sussidiarietà nei diversi contesti nazionali assume un significato enfatizzato dalla natura propria della *governance* ambientale, caratterizzata dal continuo interagire della dimensione locale (diversità di forme di relazione ecosistemi-territorio-comunità umana) con quella globale (produzione e consumo di *global commons* ambientali).

Il ruolo cruciale del raccordo fra i diversi livelli di azione e di interazione istituzionale (rapporti multi-livello) ha, infatti, nella dimensione territoriale e nelle istituzioni sub nazionali lo snodo su cui si articolano i processi sia in senso verticale (dal livello micro – spazio delle istituzioni ed economie delle società locali - al livello macro delle istituzioni nazionali e sopranazionali) sia in senso orizzontale (fra portatori di interesse e componenti dei sistemi istituzionali formali e informali sui tre livelli).

L'azione integrata fra i diversi livelli e piani istituzionali accresce la possibilità di innesco di sinergie strategiche fra incremento delle capacità di *governance* territoriale, diminuzione della vulnerabilità sociale e ambientale e miglioramento della qualità della vita delle popolazioni.

Un approccio fondato su una visione larga del concetto di istituzione – e, quindi, di *institution building* – e su una rigorosa impostazione delle scelte su orizzonti di lungo periodo rende in tal senso possibile l'integrazione fra politiche ambientali e obiettivi di sviluppo sostenibile sulla base dell'accrescimento del capitale sociale quale denominatore comune.

... nella cooperazione decentrata

Sulla base di tale ordine di considerazioni è possibile individuare nella cooperazione decentrata uno dei terreni potenzialmente più favorevoli all'elaborazione di strategie locali e trans-locali di promozione di sviluppo sostenibile, proprio per la caratteristica di tale modalità di cooperazione che fonda la propria forza e capacità innovativa sullo stretto rapporto fra società e territorio.

In secondo luogo, la cooperazione decentrata, mobilitando risorse e attori ai livelli micro e meso e mettendoli in relazione con partner e controparti a livello macro, rappresenta un'esperienza di particolare rilievo per il consolidamento dell'approccio micro-meso-macro al tema dell'integrazione della sostenibilità ambientale come fulcro delle azioni di promozione dello sviluppo.

Sviluppando tale punto di vista, esperienze quali quella dei partenariati territoriali, così come quella delle Agende 21 locali, presentano elementi di grande interesse per la riflessione concettuale e strategica, unendo la pratica partecipativa e la mobilitazione di risorse ideali e operative del territorio con riflessioni ed esperienze pilota sul tema della sostenibilità ambientale.

La proposta di riflessione, attorno alla quale il presente contributo intende stimolare la discussione, prende in considerazione diversi ambiti di elaborazione metodologica centrati sul ruolo delle società locali e delle autorità sub-nazionali nell'integrare alla base delle attività di cooperazione decentrata la questione della sostenibilità e della gestione delle risorse naturali. In riferimento ad essi, ci si propone di identificare esperienze concrete da valorizzare e mettere in rete, e possibili criteri e indicatori per l'orientamento e la valutazione delle attività di cooperazione decentrata.

In particolare, riprendendo alcune delle osservazioni esposte, un possibile punto di partenza considera quali assi principali su cui impostare la riflessione tre filoni principali con forti elementi

⁶ Prettyl J., Ward H., (2001), "Social Capital and the Environment", *World Development*, Volume 29, n. 2, 209-227.

di convergenza e altrettanto significativi elementi di interesse: l'approccio 3xM (micro-meso-macro) adottato in alcuni progetti di cooperazione internazionale, il modello dei partenariati territoriali, sviluppato da alcune realtà locali congiungendo il processo di internazionalizzazione dei sistemi economici locali alla cooperazione allo sviluppo, e le sperimentazioni di collegamento fra Agende 21 locali e cooperazione decentrata, basate sull'allargamento a tali attività delle sue modalità partecipative.

1. L'APPROCCIO DELLE 3xM

Migliorare la condizione dei poveri nel mondo e garantire un uso sostenibile delle risorse ambientali rappresentano le più grandi sfide da affrontare nel XXI secolo. Molti importanti passi sono stati intrapresi nei decenni passati per affrontare il duplice obiettivo di ridurre la povertà ed affrontare contestualmente il problema dell'impatto crescente dell'umanità sull'ambiente naturale. Quei passi si riflettono nell'impegno di nuove risorse finanziarie pubbliche, in un riorientamento delle strategie di sviluppo e nella sottoscrizione delle convenzioni multilaterali sull'ambiente. Tuttavia, malgrado gli impegni dei governi - si pensi alla sottoscrizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio - ci si trova ancora di fronte ad una sostanziale carenza di mezzi efficaci, in particolare sul fronte della riduzione della povertà e del rafforzamento della situazione ambientale del pianeta.

In molti casi, permane uno scollamento fra azioni proposte ai diversi livelli e dai diversi attori: esperienze di successo attuate a livello locale, vedono il proprio contributo vanificato dalle politiche economiche e dai cambiamenti istituzionali messi in atto ai livelli più elevati delle istituzioni governative. Sono numerose le situazioni in cui le nuove pressioni competitive connesse all'economia globale hanno portato i governi a realizzare programmi agricoli e industriali su larga scala allo scopo di ottenere richiestissima valuta straniera, spesso a costo di trascurare i bisogni dei poveri delle aree rurali e quelli dell'ambiente.

I cambiamenti economici e politici che si sono verificati negli ultimi decenni hanno aperto nuove opportunità, nei paesi industrializzati, a gruppi economici e politici privilegiati che hanno un accesso più diretto ai processi decisionali e sono ben consolidati nei mercati internazionali. Mentre le riforme economiche hanno migliorato gli indicatori economici tradizionali in molti paesi, poco è stato fatto per creare miglioramenti significativi della situazione ambientale e aprire reali opportunità a quei poveri nel nome dei quali i programmi stessi sono stati sviluppati.

Il WWF ha ben presente quanto sia essenziale occuparsi di questioni collegate al cambiamento economico e politico per ottenere miglioramenti duraturi nelle dinamiche povertà/ambiente. Ha inoltre riscontrato come la società civile e le agenzie di cooperazione allo sviluppo non abbiano avuto un approccio d'intervento di tipo adattativo capace di collegare un cambiamento pro poveri e pro ambiente a livello locale, con le urgenti e necessarie modifiche delle politiche nazionali di sviluppo. Allo stesso modo, le politiche formulate a livello nazionale e internazionale, progettate e implementate seguendo schemi basati su una visione dall'alto al basso, sono e raramente dirette ad andare incontro ai bisogni ambientali ed economici delle comunità locali.

L'approccio 3xM, partendo da tali considerazioni, mette in collegamento i cambiamenti necessari a livello locale con trasformazioni ai livelli subnazionali e nazionali che garantiscano politiche di sostegno e interventi delle istituzioni per la protezione dell'ambiente collegata alla riduzione della povertà. Il WWF chiama questo approccio, l'Approccio 3xM, poiché collega i cambiamenti attraverso i livelli micro (locale), meso (subnazionale) e macro (nazionale/internazionale) di un dato paese. Esso ha il duplice scopo di rimuovere gli ostacoli politici, economici e istituzionali in modo che i poveri delle aree rurali possano accedere più efficacemente all'ordine economico emergente, rafforzando allo stesso tempo la gestione sostenibile delle risorse e degli ecosistemi naturali.

La dinamica povertà-ambiente nell'interazione micro, meso e macro

Il WWF considera la povertà come una relazione sociale dinamica fra attori economici e politici in una data società, relazione che riflette la competizione fra individui, gruppi, agenti economici e stato, ciascuno dei quali cerca di accumulare ricchezza e potere economico. In tale contesto, la povertà è concepita come risultato del processo di competizione in cui molti contendenti vengono privati, nel tempo, di risorse e delle opportunità di miglioramento dei loro standard di vita e vengono spinti ai margini dei processi politici attraverso l'allontanamento dalle terre produttive o l'esclusione politica oppure dal modificarsi delle condizioni economiche e dei meccanismi di accesso e controllo delle risorse naturali dalle quali dipende direttamente il loro sostentamento.

Per migliorare sia le condizioni di vita dei poveri, sia la gestione delle risorse naturali da cui tra gli altri essi dipendono, occorre cambiare le relazioni sociali caratteristiche degli attuali metodi di gestione delle stesse risorse e insieme incrementare l'accesso dei poveri delle aree rurali a quei beni stessi.

Le interazioni fra i livelli locale, subnazionale e nazionale, e cioè tra i livelli micro, meso, macro, sono complesse e sono determinate da influenze diverse e perfino in competizione fra loro. Per riflettere tale complessità, l'Approccio 3xM suggerisce che l'armonizzazione dei cambiamenti attraverso i tre livelli sia un requisito per promuovere una duratura riduzione della povertà e miglioramenti nella gestione delle risorse naturali. I capitoli che seguono indicano quali fattori essenziali occorre considerare nei tre livelli.

Le dinamiche povertà-ambiente al livello locale sono spesso le più visibili e trasparenti. E' relativamente facile vedere come le terre, l'acqua, le riserve ittiche e le foreste sono sfruttate a livello locale e identificare quali individui e imprese stanno utilizzando quelle risorse. E' ugualmente evidente quando le necessità di sopravvivenza delle comunità stanno esercitando una pressione eccessiva sulle risorse naturali. Questa relativa trasparenza non significa che le dinamiche povertà-ambiente siano semplici. Spesso sono molti gruppi diversi, individui e istituzioni che hanno bisogno di risorse naturali e che si trovano in competizione per esse. Attori spesso dislocati lontano dalle comunità stanno prendendo decisioni e usando risorse naturali in modi che non sono sostenibili e che non riducono la povertà.

Il livello meso fa riferimento ad istituzioni e politiche che si trovano fra i livelli locale e nazionale. A volte, istituzioni al livello meso, si configurano come meccanismi di trasmissione verso il basso di decisioni prese a livelli più alti. A seconda del paese e delle circostanze, le istituzioni di livello meso, come gli uffici governativi a livello distrettuale o provinciale o gli uffici subnazionali di ministeri e di agenzie governative, godono di una notevole autonomia nei processi decisionali. In molti casi, ad esempio, le agenzie di sviluppo sono agenzie semiautonome finanziate da ministeri per sviluppare e implementare programmi di investimento al livello subnazionale. Un'ampia gamma di misure normative, legali e tributarie vengono, inoltre, progettate e gestite al livello meso, con conseguente influenza diretta sulle relazioni povertà-ambiente di figure politiche ed attori economici attivi allo stesso livello.

Il livello macro si confronta con le politiche, le strategie di sviluppo e con gli accordi programmatici istituzionali operativi a livello nazionale che creano opportunità e impongono limiti a comunità ed attori economici. Le politiche nazionali sono integrate, a volte, da politiche e strategie promosse da istituzioni internazionali e da interessi di grandi imprese private a livello internazionale. Negli ultimi due decenni, queste politiche e strategie – fra cui le privatizzazioni, la riforma fiscale e la liberalizzazione del mercato - hanno modificato i modi in cui i governi, le imprese private e gli individui competono e generano reddito. In particolare, la promozione del commercio e le politiche di esportazione hanno alterato strategie di crescita nazionali e, in molti paesi, hanno aumentato la pressione sulle risorse naturali nazionali. Cambiamenti istituzionali, come il progressivo decentramento amministrativo, le riforme politiche ed il cambiamento del regime di possesso delle risorse naturali, hanno alterato il modo in cui vengono prese le decisioni riguardo allo sviluppo rurale e alla gestione delle risorse naturali. In modi distinti e spesso indiretti

questi cambiamenti politici e istituzionali influenzano significativamente il modo in cui i poveri producono reddito, si rapportano con il circostante ambiente naturale e lo gestiscono. Tali trasformazioni spesso si riflettono sul contesto locale, in forma eterodiretta e senza che le comunità coinvolte ne abbiano ricevuto informazione, abbiano avuto modo di comprenderne i termini o siano state consultate.

... i principi dell'approccio 3xM ...

L'Approccio 3xM è stato costruito sulla base di esperienze maturate in paesi estremamente diversi come Cina, Indonesia, El Salvador, Zambia e Sud Africa da partner locali fra cui gli uffici WWF di Cina ed Indonesia; le organizzazioni non-governative PRISMA in El Salvador e la IUCN in Sud Africa e infine una società di consulenza privata, Mano, in Zambia⁷.

Fra i denominatori comuni ai diversi campi di intervento, è individuabile la difficoltà di risposta delle popolazioni povere delle zone rurali alle mutate condizioni economiche, nonostante i tentativi di variare le produzioni per accedere ai nuovi mercati. Limitati anche da barriere istituzionali e politiche, vecchie e nuove, i produttori non sono stati in grado di accedere a mercati, tecnologia, credito e informazione. In tali condizioni, si accentuano le spinte per il consumo insostenibile delle risorse naturali (foreste, patrimonio ittico, suolo fertile). Operando in tali contesti, i partner hanno lavorato, agendo sui tre livelli e coinvolgendo comunità, agenzie e organizzazioni, con l'obiettivo di cambiare le dinamiche politiche, economiche ed ecologiche che impedivano un'effettiva partecipazione economica e politica dei poveri delle aree rurali.

Le esperienze nei cinque paesi, portate avanti attraverso un periodo di quattro anni, hanno dato origine a ciò che abbiamo chiamato l'Approccio 3xM e ai suoi quattro principi di base:

1. per costruire un'efficace strategia d'intervento allo scopo di modificare le dinamiche povertà-ambiente occorre effettuare una rigorosa analisi economica, ecologica e istituzionale, che attraversi tutti i tre livelli micro, meso e macro;
2. per modificare le dinamiche descritte sopra occorre innanzitutto rimuovere gli ostacoli a livello locale che impediscono ai poveri di agire economicamente, migliorare la gestione delle risorse naturali e di partecipazione ai processi politici;
3. per mettere a punto una politica coerente e per determinare un contesto istituzionale in cui le iniziative locali possano prosperare occorrono delle politiche e degli accordi istituzionali che siano di sostegno e in sintonia con i livelli sub-nazionale e nazionale;
4. è necessario costruire alleanze fra le comunità rurali e un'ampia gamma di sostenitori, esperti ed istituzioni di supporto nelle aree urbane per mettere in atto dei cambiamenti politici e istituzionali.

La forza dell'approccio 3xM deriva dal fatto che collega gli sforzi per ridurre la povertà con il miglioramento della gestione delle risorse a livello locale e trasforma allo stesso tempo politiche ed istituzioni ai livelli più elevati della società. Esso è ideato per aiutare gli operatori al livello delle comunità a comprendere come le politiche e le istituzioni governative esistenti possano bloccare o favorire i loro sforzi per ridurre la povertà e migliorare la gestione delle risorse. Il 3xM è concepito per aiutare gli attori diretti del cambiamento a promuovere riforme che contrastino in maniera diretta quei fattori politici ed economici ai meso e macro livelli che tendono a lavorare contro gli interessi dei poveri e dell'ambiente.

Il 3xM aiuta a individuare e a costruire alleanze e partenariati con un'ampia gamma di sostenitori, esperti e attori politici. In particolare l'approccio aiuta a mobilitare altre capacità ed influenze

⁷ La raccolta ed elaborazione delle informazioni è stata curata dal Macroeconomics Programm all'interno del progetto "Economic Change, Poverty and the Environment", i risultati sono stati presentati nelle seguenti pubblicazioni:

Poverty is Not a Number; The Environment is not a Butterfly (WWF-MPO, 2001)

Analyzing the Political Economy of Poverty and Ecological Disruption (WWF-MPO, 2004)

Changing the Political Economy of Poverty and Ecological Disruption (WWF-MPO, 2005)

Escaping Poverty's Grasp: The Environmental Foundations of Poverty (WWF-MPO, 2006)

politiche, mettendo in evidenza i legami fra i poveri delle campagne e persone o gruppi di appoggio delle aree urbane al fine di dare forza alla voce delle comunità rurali nelle capitali regionali e nazionali dove vengono prese le decisioni.

Infine, il 3xM aiuta le comunità e le agenzie di sviluppo a pianificare un programma sostenuto di impegni da realizzarsi sul lungo periodo sulla base dell'assunto che per portare il cambiamento attraverso i livelli micro, meso e macro occorra costanza e sia necessario mantenere una prospettiva di lungo termine. Questo approccio è in grado di costruire strategie di più lungo termine, garantendo che una sostenibilità finanziaria e politica sia parte integrante di tutti i piani di intervento.

... e la sua traduzione in metodo di intervento

L'approccio 3xM prevede due stadi distinti di applicazione pratica:

- il primo stadio presenta quattro passaggi per mettere in atto un lavoro di analisi orientato alle azioni successive attraverso i livelli micro, meso e macro e per definire gli interventi iniziali;
- il secondo stadio, costituito anch'esso da quattro passaggi, affina gli interventi per cambiare le condizioni prevalenti in una determinata società.

Iniziando con azioni locali e muovendo verso livelli politici e istituzionali più alti, definisce azioni mirate a modificare le relazioni e le politiche ai livelli micro, meso e macro della società, spesso attraverso alleanze con partners e sostenitori che operano nelle aree urbane. Per applicare al meglio questa metodologia occorrono le capacità di un team multidisciplinare in possesso di conoscenze e abilità in economia e nelle problematiche relative alla povertà e all'ambiente.

Nel presentare il 3xM, non vengono offerte prescrizioni rigide ma un quadro metodologico di riferimento, che deve essere regolato ed adattato alle condizioni locali, alle risorse disponibili e alla capacità di implementare gruppi e agenzie. Ci sono molte ragioni per insistere sulla necessità di adattare lo schema alle condizioni locali, fra cui:

- le dinamiche povertà-ambiente ai livelli micro, meso e macro variano considerevolmente in ciascun paese, pertanto si rendono necessari di volta in volta approcci di ricerca differenziati sulla base delle condizioni particolari in cui si agisce;
- anche l'influenza relativa delle politiche economiche e dei sistemi istituzionali in ciascun paese varia, pertanto se ci si basa solo su un'analisi quantitativa o qualitativa si può facilmente incorrere in distorsioni o omissioni nei risultati delle ricerche;
- i team di ricerca hanno differenti esperienze e capacità, infatti la cultura della ricerca in un dato paese spesso non consente l'adozione e prescrizione di una singola metodologia.

L'approccio analitico è utilizzabile per molte culture e paesi perché insiste sulla necessità di identificare domande specifiche a cui occorre rispondere nel corso della ricerca e del processo d'intervento. Nonostante la sua adattabilità a differenti situazioni culturali e socio-economiche, la metodologia proposta può essere sintetizzata in due distinte fasi a loro volta suddivise in quattro azioni sequenziali organizzate come segue:

Fase I: Condurre un'analisi orientata al fare:

1. analizzare le dinamiche povertà-ambiente al micro livello,
2. analizzare l'influenza delle istituzioni al meso livello,
3. stabilire collegamenti con le macro politiche e le istituzioni nazionali,
4. interpretare i risultati

Fase II: Progettare e attuare gli interventi

1. tradurre l'analisi in piani d'intervento,
2. attuare interventi diretti al micro livello,
3. influenzare accordi programmatici istituzionali al meso livello,
4. influenzare le politiche e le istituzioni al macro livello.

2. IL MODELLO DEI PARTENARIATI TERRITORIALI E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'approccio 3xM sviluppato e proposto dal WWF ha diversi aspetti concettuali che si ritrovano e convergono con quelli che negli ultimi anni sono stati messi in luce dalla riflessione sul modello dei partenariati territoriali, e che possono essere inquadrati nei principi della sostenibilità dello sviluppo. A questo riguardo possono inoltre già essere individuate alcune dimensioni valutative in grado di rendere una misura della trasversalità del principio dello sviluppo sostenibile all'interno delle iniziative di cooperazione decentrata.

Dai principi del modello dei partenariati territoriali ...

Il riconoscimento di un'inadeguatezza della cooperazione allo sviluppo tradizionale ha portato negli anni '90 all'affermazione di una nuova modalità di cooperazione basata su partenariati tra attori non statali ed autorità locali e, in particolare, per quanto riguarda il caso italiano, su partenariati tra territori in un'ottica di processo relazionale.

La legge italiana di cooperazione 49/1987 per la prima volta riconosce le autonomie locali come soggetti attuatori della cooperazione allo sviluppo nazionale. Nel marzo del 2000, attraverso le "Linee di indirizzi e modalità attuative", la cooperazione decentrata è stata definita come l'azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle autonomie locali italiane, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio, attuata in rapporto di partenariato con omologhe istituzioni nei paesi partner, favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti della società civile nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio. Contemporaneamente, già a partire dalla fine degli anni '80, le Regioni e le Province autonome italiane hanno cominciato a dotarsi di leggi sulla cooperazione allo sviluppo, attribuendo generalmente alle organizzazioni non governative e agli enti locali del proprio territorio il ruolo di soggetti promotori ed esecutori delle attività di cooperazione.

Questa nuova modalità di cooperazione delle autorità locali e degli attori non statali (così come anche definita dalla Commissione europea) viene valorizzata e sostenuta dalle principali organizzazioni internazionali come espressione di un nuovo modo di concepire lo sviluppo equo e sostenibile tra i popoli fondato sugli attori e sui processi relazionali. Rispetto alla cooperazione tradizionale, si attribuisce al modello di cooperazione dei partenariati territoriali la capacità di favorire uno sviluppo più democratico e centrato sui bisogni e le priorità degli attori coinvolti, proprio per la maggiore prossimità con i cittadini e le realtà locali.

Il modello dei partenariati territoriali offre quindi un valore aggiunto rispetto alla tradizionale forma governativa bilaterale, a favore di un approccio partecipativo caratterizzato da alcuni principi fondamentali⁸ che ne dovrebbero connotare anche la qualità:

- riconoscimento della interdipendenza e della necessità di avviare e sostenere un dialogo politico tra territori (co-sviluppo);
- *ownership*, ossia appropriazione dei processi da parte degli attori coinvolti su entrambi i territori;
- equità e reciprocità delle relazioni (condivisione delle responsabilità, degli impegni, anche finanziari, e delle regole e condizionalità) e nell'applicazione delle regole;
- sostegno allo sviluppo endogeno aperto e sostenibile, attraverso la valorizzazione delle vocazioni locali e la mobilitazione delle risorse e delle eccellenze dei territori coinvolti;

⁸ Alcuni di questi principi fanno a loro volta riferimento al concetto di *governance*. Il partenariato infatti è una forma di *governance*, i cui principi sono: partecipazione in termini di grado di coinvolgimento degli stakeholder, equità rispetto al grado con cui le norme e regole si applicano ai diversi attori, correttezza nell'applicazione delle norme, responsabilità delle amministrazioni nel rendere conto alla società, trasparenza nelle decisioni, efficienza nella gestione delle risorse senza sprechi e pratiche di corruzione (ODI, *Governance, development and aid effectiveness: a quick guide to complex relationships*, Briefing Paper, March 2006)

- multi-attorialità e multi-dimensionalità dei partenariati;
- rafforzamento delle capacità delle istituzioni e degli attori della società civile;
- governance multi-livello delle relazioni (sussidiarietà verticale);
- coerenza, coordinamento e complementarietà delle politiche attuate;
- continuità delle relazioni e attuazione di strategie di sviluppo comuni a medio-lungo termine;
- approccio centrato sui territori e sul processo relazionale (costruzione di capitale sociale e di un percorso di apprendimento per piccoli passi);
- adozione di metodi partecipativi e sostegno della cittadinanza attiva, appoggiando processi di democratizzazione e di decentramento che rispondono ai principi di buon governo (correttezza, accountability, trasparenza ed efficienza);
- sperimentazione e applicazione di modelli innovativi.

... all'integrazione dello sviluppo sostenibile ...

Lo sviluppo sostenibile è tra i principi che orientano il modello dei partenariati territoriali e si trova nella stessa definizione della cooperazione decentrata adottata dal Ministero affari esteri in accordo con le autorità sub-nazionali. Come vedremo nel prossimo capitolo alcune esperienze di cooperazione decentrata fanno inoltre diretto riferimento ai principi e alla metodologia delle Agende 21 locali, definiti da UNEP. Allo stesso modo altri programmi di cooperazione multilaterali e multibilaterali, come ad esempio quelli dell'UNDP sullo sviluppo umano sostenibile, hanno coinvolto la cooperazione decentrata italiana nella formulazione e realizzazione di iniziative di tutela ambientale e per uno sviluppo economico e sociale sostenibile.

Anche andando al quadro di riferimento europeo, centrale per la cooperazione decentrata italiana, si individua la sostenibilità dello sviluppo come elemento cruciale. La Commissione Europea ha enunciato nella Strategia di Göteborg il principio della interdipendenza delle questioni ambientali a livello globale ribadendo la necessità che, nel lungo periodo, la crescita economica, la coesione sociale e la protezione ambientale vadano di pari passo⁹.

Tale posizione ha effetti diretti sulle politiche interne e sulle politiche di assistenza esterna dell'Unione europea: nel caso della cooperazione decentrata gli attori sono chiamati ad adottare il principio dello sviluppo sostenibile nei programmi della cooperazione territoriale che coinvolgono i paesi vicini e in via di adesione (si vedano al riguardo i nuovi strumenti IPA ed ENPI), nei programmi di assistenza tecnica e cooperazione dal *Twinning* agli *Urbal* e *Asiaurbs*, alla nuova linea tematica su attori non statali e autorità locali, così come nelle proprie programmazioni e piani annuali di cooperazione degli attori nazionali e sub-nazionali (con riferimento soprattutto al ruolo esercitato in questo senso dalle Regioni italiane, ma anche a livello nazionale dal Ministero affari esteri e dal Ministero dell'ambiente).

Nell'impostazione di tali strumenti, è in evidenza la consapevolezza di quanto sia riduttivo e fallace considerare lo sviluppo come crescita, a cui sono di solito associate trasformazioni prevalentemente quantitative (come quelle del PIL), mentre occorre più propriamente riferirsi al concetto di sviluppo sostenibile, al quale si associano cambiamenti di tipo più qualitativo, un'espansione delle potenzialità dei diversi contesti e miglioramenti del vivere collettivo grazie a un diverso uso delle risorse e a un diverso rapporto con la natura.

A questo proposito, si può ad esempio fare riferimento a livello concettuale ad Ignacy Sachs, il quale, ispirandosi ad una ecologia dei bisogni, ha posto tra i primi la questione di uno sviluppo alternativo fondato su strategie elaborate localmente e basate sul soddisfacimento di bisogni umani fondamentali (*basic needs*) che, oltre al benessere materiale, includono la libertà,

⁹ European Commission (2001), *Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council)*, COM(2001)264 final, Bruxelles.

l'autodeterminazione, la sicurezza, la qualità ambientale e l'equilibrio ecologico. "Materiali o immateriali che siano, si tratta di bisogni non stabiliti dall'esterno, ma identificati dalla società civile stessa nell'atto di darsi un progetto di civiltà [...]. Lo sviluppo che in linea teorica ne consegue necessariamente sarebbe mirato ed equilibrato"¹⁰.

Le strategie di sviluppo locale autocentrato ed endogeno, sostenute dalla partecipazione democratica, appaiono dunque particolarmente appropriate per assicurare processi di co-evoluzione equilibrata della società umana con la natura, nel rispetto delle generazioni future. Per queste ragioni il modello dei partenariati territoriali, così come definito sopra, rappresenta una valida modalità di azione per lo sviluppo sostenibile, non soltanto perché ne deve rispettare i principi, ma anche perché, grazie al valore aggiunto ad esso associato, è in grado di elaborare e sperimentare prassi innovative che pongono al centro del processo di sviluppo il rapporto fra società civile, istituzioni e capitale naturale dei territori.

Sono, pertanto, numerose le esperienze e le azioni di cooperazione decentrata (comprendendo anche quelle definite come cooperazione territoriale nel quadro dei programmi europei di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale) attinenti lo sviluppo sostenibile, realizzate in progetti di *institution building*, di appoggio allo sviluppo rurale, alla crescita di piccole e medie imprese con produzioni e servizi eco-compatibili, di salvaguardia della biodiversità, di lotta alla desertificazione, gestione dei servizi pubblici fondamentali, e così via. A tale proposito non esistono banche dati comprensive, ma si può ad esempio fare riferimento all'analisi svolta dal CeSPI per il Ministero affari esteri e le Regioni italiane, nel quadro dell'Iniziativa italiana ambiente e sviluppo sostenibile nel Mediterraneo, che ha catalogato in quest'area 119 progetti realizzati e in corso di realizzazione dal 1998 al 2004¹¹.

Allo stesso tempo, tuttavia, si avverte una relativa assenza di riflessione sugli strumenti per apprendere e mettere in rete le lezioni raccolte, al fine di migliorare le metodologie di programmazione e realizzazione e accrescere la qualità e l'efficacia della cooperazione. Così come risulta importante capire quante e quali delle esperienze realizzate siano state vanificate da barriere istituzionali e politiche a livello nazionale e internazionale, o da comportamenti opportunistici di attori come le grandi imprese multinazionali o centri di interesse nazionali, secondo quanto sottolineato nel capitolo precedente sull'approccio 3xM. In questo senso è necessario cominciare a definire criteri valutativi, indicatori, propri del modello dei partenariati territoriali e fondati sul principio dello sviluppo sostenibile, che aiutino a rendere operativi i concetti, contribuendo ad avviare processi di apprendimento comuni.

... per definire le possibili dimensioni valutative

Partendo dalla necessità di porre la questione della conservazione e gestione delle risorse naturali e dei beni pubblici ambientali fra gli obiettivi specifici e trasversali di qualsiasi attività di cooperazione, si può cercare di individuare alcune dimensioni di cui tenere conto al momento di disegnare, monitorare e valutare iniziative e programmi di cooperazione decentrata per lo sviluppo sostenibile.

Nel corso degli ultimi anni sono stati elaborati innumerevoli indicatori di compatibilità ambientale che, pur non essendo stati definiti con riferimento specifico alla cooperazione decentrata e al modello dei partenariati territoriali, rappresentano una base di cui tener conto in termini di complementarità¹².

¹⁰ Sachs I. (1992), *I nuovi campi della pianificazione*, Roma, Edizioni Lavoro.

¹¹ CeSPI, *Le iniziative progettuali delle Regioni italiane sul tema ambiente e sviluppo sostenibile nel Mediterraneo*, documento di lavoro, 2004.

¹² Tra i diversi contributi metodologici si segnalano: *Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW)* elaborato da H.E. Daly e J. Cobb, un indice correttivo del PIL che tiene conto del capitale naturale, degli effetti dell'inquinamento e della distribuzione del reddito; *Environmental Performance Index (EPI)* del Yale Center for Environmental Law and Policy dell'Università di Yale e del Center for International Earth Science Information Network dell'Università della

Il tentativo che segue risponde all'esigenza di individuare indicatori condivisi di *governance* dello sviluppo sostenibile sui quali impostare e valutare iniziative di cooperazione decentrata che tengano in debita considerazione la natura dinamica dei processi innescati dai partenariati territoriali.

Secondo una prospettiva olistica, la programmazione e valutazione di un processo di sviluppo sostenibile dovrebbe includere un esame dell'intero sistema così come delle sue parti. Nel caso degli interventi promossi attraverso i partenariati territoriali, si può ipotizzare di scomporre il sistema nei seguenti ambiti di analisi, che corrispondono ad altrettante dimensioni valutative da cui far emergere una batteria di indicatori:

1. **co-decisione e co-sviluppo:** dialogo politico tra i partner dei due (o più) territori e comune definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di sviluppo sostenibile, reciprocità delle relazioni, co-finanziamento, stabilità e continuità delle relazioni partenariali
2. **sviluppo endogeno:** l'iniziativa di cooperazione realizza attività in linea con le vocazioni peculiari e le eccellenze dei territori coinvolti in modo compatibile con la sostenibilità ambientale
3. **ownership e rafforzamento delle capacità:** appropriazione dell'iniziativa di cooperazione da parte dei soggetti coinvolti e sviluppo delle loro capacità tecniche, finanziarie, gestionali e istituzionali, con riferimento ai diversi aspetti dello sviluppo sostenibile
4. **rafforzamento della partecipazione e della democrazia:** il partenariato coinvolge e attiva diversi soggetti di entrambi i territori e promuove la partecipazione alla vita democratica, secondo i principi dello sviluppo sostenibile (e quindi in termini intergenerazionali) e del buon governo
5. **rafforzamento del dialogo multi-livello e dei processi di decentramento:** il partenariato si relaziona con le politiche e gli attori a livello nazionale e sovra-nazionale, in modo coerente, coordinato e complementare, cercando di promuovere processi di decentramento che rispondano ad un aumento dell'efficacia per lo sviluppo sostenibile
6. **mobilitazione di eccellenze e trasferimento di innovazioni tecnologiche eco-compatibili:** il partenariato territoriale sostiene l'applicazione di tecnologie innovative per uno sviluppo equilibrato a livello locale e la diffusione di conoscenze utili alla salvaguardia e alla valorizzazione sostenibile del patrimonio ambientale
7. **qualità della vita dei cittadini e rafforzamento dei diritti:** le relazioni partenariali migliorano la qualità e l'accesso ai servizi per i cittadini e promuovono un pieno godimento dei diritti civili, sociali, economici e politici in modo ambientalmente sostenibile
8. **coerenza con i principi della sostenibilità ambientale:** il partenariato sostiene iniziative compatibili con il patrimonio di risorse e gli ecosistemi di riferimento e promuove una co-evoluzione dei sistemi umani e di quelli naturali

Queste dimensioni valutative emerse dalla riflessione sui partenariati territoriali per lo sviluppo sostenibile sono una prima griglia di riferimento, che può essere modificata e approfondita confrontandola con l'approccio delle 3xM così come con l'impostazione delle Agende 21 locali, a cui fanno esplicito riferimento diverse iniziative di cooperazione decentrata ed esperienze di partenariati territoriali e che rappresentano un tentativo politico ed istituzionale di affrontare in

Columbia, in collaborazione con il World Economic Forum e il Joint Research Centre della Commissione Europea, che tiene in considerazione la salute ambientale e la vitalità dell'ecosistema nella valutazione delle politiche pubbliche; *Sustainable Development Indicators* elaborati da Eurostat rispetto a dieci temi dello sviluppo per monitorare l'avanzamento verso gli obiettivi della strategia di Göteborg; *Sectoral Environment Indicators* (SEI) dell'OCSE, per facilitare l'integrazione di questioni ambientali nelle politiche settoriali. Vedasi il sito della conferenza internazionale tenutasi il 19/20 novembre 2007 a Bruxelles dal titolo "Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of Nations" (<http://www.beyond-gdp.eu/>) organizzato dal Parlamento Europeo, Commissione Europea, OCSE e WWF.

maniera organica il problema di pensare e promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale, nazionale e locale.

3. L'ESPERIENZA DELLE AGENDE 21 LOCALI E LA LORO TRANSNAZIONALIZZAZIONE

Le iniziative delle Amministrazioni locali a supporto di Agenda 21 sono espressamente previste dal Capitolo 28 del documento "Agenda 21", sottoscritto dai 170 Paesi presenti alla Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. Sulla base del presupposto che "gran parte dei problemi e delle soluzioni cui si rivolge Agenda 21 hanno origine in attività locali", il documento si indirizza in primo luogo alle amministrazioni locali, in quanto "rappresentando il livello di governo più vicino ai cittadini, svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare, mobilitare e rispondere alla cittadinanza per promuovere lo sviluppo sostenibile"¹³.

Nello stesso documento si fissano i principi base delle iniziative, identificandone un elemento centrale nella definizione di specifiche modalità di consultazione, condivisione delle informazioni, costruzione del consenso su cui dovrebbe essere impostato il dialogo fra Amministrazioni locali, cittadinanza, settori economici e società civile sui temi dello sviluppo sostenibile.

Dalla Conferenza di Rio, le esperienze di Agenda 21 locali si sono moltiplicate, qualificandosi come uno dei principali strumenti di realizzazione degli obiettivi fissati nel 1992. Il *Second Local Agenda 21 Survey*¹⁴, pubblicato nel 2002, censiva 6416 amministrazioni locali di 113 paesi impegnate formalmente alla realizzazione di Agende 21 locali e 18 paesi avevano avviato campagne nazionali per un totale di 2640 processi.

L'Italia si dimostra particolarmente attiva esprimendo anche in questo caso il grande dinamismo delle amministrazioni locali e la capacità di aggregare risorse progettuali, umane ed economiche del territorio intorno a processi innovativi, quali fattori chiave della diffusione delle Agende 21 locali. Secondo i dati divulgati dalla stessa pubblicazione sono 429 le iniziative segnalate nel nostro paese, secondo in assoluto a livello mondiale dietro alla sola Germania (2042 iniziative).

Lo sviluppo delle Agende 21 locali italiane si inserisce nel quadro del più generale processo di integrazione multi-livello delle politiche ambientali perseguito sia a livello nazionale che europeo¹⁵. La Strategia di Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia redatta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e approvata nel luglio 2002¹⁶ così come il Sesto piano d'azione ambientale della Comunità Europea 2002-2012¹⁷, assegnano un ruolo centrale alla concertazione, alla partecipazione, alla condivisione delle responsabilità fra diversi livelli amministrativi che, alla luce del principio di sussidiarietà, risultano cruciali per la continuità delle azioni. Viene promossa a questo proposito la predisposizione di strategie di sostenibilità, a tutti i livelli, per l'attuazione di tali obiettivi in relazione alle proprie specificità, adattando a queste contenuti e priorità in collaborazione e partnership con gli Enti locali e tutti i soggetti coinvolti.

¹³ UNDESA - Commission on Sustainable Development (1993), *Agenda 21: Earth Summit - The United Nations Programme of Action from Rio*, traduzione a cura del Ministero dell'Ambiente.

¹⁴ International Council for Local Environmental Initiatives (2002), *Second Local Agenda 21 Survey*, Background paper N.5, UNDESA - Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development, New York.

¹⁵ Vedasi, per aggiornamenti, il sito del coordinamento Agende 21 locali italiane <http://www.a21italy.it>.

¹⁶ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (2002), *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, Approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con Deliberazione n. 57 Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 30 ottobre 2002, supplemento ordinario n. 205.

¹⁷ European Commission (2001), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Sixth Environment Action Programme of the European Community, "Environment 2010: Our future, Our choice"*, COM (2001) 31 final.

Le Agende 21 locali entrano in tale processo e vengono promosse quali strumenti strategici dell'azione ambientale che favoriscono il superamento dei limiti posti dalla strumentazione fondata sull'approccio detto di "comando e controllo", promuovendo al contrario l'assunzione volontaria di responsabilità da parte dei diversi attori ivi compresi i diversi livelli istituzionali della pubblica amministrazione.

Denominatori comuni ...

Trattandosi di processi aperti e altamente caratterizzati dalla dimensione territoriale, lo sviluppo delle esperienze di Agenda 21 locale si è articolato in modalità e indirizzi mutevoli in funzione dei contesti, delle esigenze ambientali affrontate, del tipo di attori coinvolti e di altri fattori caratterizzanti le singole declinazioni locali, arricchendo il panorama delle esperienze con pratiche e sperimentazioni altamente differenziate attorno ad alcuni denominatori comuni:

- il processo di pianificazione multisettoriale coordinato da un organismo formato da stakeholder locali, la cui partecipazione paritaria al processo si configura in primo luogo come meccanismo di mobilitazione di risorse culturali, umane, progettuali, ideali, relazionali;
- la consultazione con partner facenti parte della società civile quali associazioni locali, ONG, imprenditori, agenzie governative, associazioni professionali, organizzazioni sindacali, espressioni del mondo della ricerca, congregazioni religiose, finalizzata a condividere obiettivi e identificare proposte di intervento;
- la valutazione partecipata delle esigenze sociali, ambientali ed economiche locali;
- l'orizzontalità o trasversalità dell'approccio, che implica l'integrazione del processo all'interno dell'intero complesso di attività delle istituzioni locali;
- la definizione partecipata degli obiettivi attraverso processi negoziali fra i principali stakeholder;
- la prospettiva globale e di lungo termine con cui vengono affrontati i temi della sostenibilità dei processi locali;
- l'utilizzo di processi di monitoraggio e valutazione, orientati a registrare i progressi e a mantenere alto il livello di *accountability* reciproca fra i partecipanti.

... tappe del processo ...

Dalla chiara centralità del processo quale elemento qualificante delle iniziative di realizzazione delle Agende 21 locali discende l'importanza della struttura metodologica applicata. Importanza che, da una parte si riflette in una consapevolezza e in un'attenzione particolare all'impianto del processo, dall'altra non si traduce in una definizione metodologica rigida, quanto in un consolidarsi di punti di riferimento attorno ad alcuni principi base elaborati a livello internazionale, a cui si aggiungono modulazioni delineate a livello locale e disseminate tramite il fitto intrecciarsi di relazioni fra società locali impegnate sui temi della sostenibilità.

L'ossatura del processo prevede alcune tappe basilari che possono essere individuate in:

- una fase preliminare di attivazione che prevede da parte dell'organizzazione promotrice un'azione di informazione, sensibilizzazione e promozione dell'iniziativa presso cittadinanza, *stakeholder*, amministratori e tecnici degli enti locali, prendendo a riferimento i principi dell'Agenda 21 e di altri documenti utilizzati a livello nazionale e internazionale quali l'Appello di Hannover e le Carte di Ferrara, Goteborg e Aalborg, la cui adozione rappresenta formalmente l'avvio dell'iniziativa;
- l'organizzazione di un Forum attraverso l'individuazione e coinvolgimento dei maggiori stakeholder locali, la condivisione di un regolamento per la gestione delle sue attività, l'organizzazione di gruppi di lavoro tematici al suo interno;
- l'elaborazione di una Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA) che fornisce una diagnosi del quadro ambientale, socio economico e delle politiche di pianificazione e sviluppo locali, e viene

costruita attraverso l'individuazione di un set di indicatori idonei a descrivere la situazione ambientale e socio-economica locale territorio comunità locale e dello stato

- la discussione della RSA all'interno del Forum e l'individuazione e validazione attraverso il dibattito degli obiettivi di sostenibilità e del loro ordine di priorità;
- la costruzione del Piano d'Azione ambientale, che traduce gli obiettivi in una strategia d'intervento e in una serie di politiche e azioni realizzabili da pubblica amministrazione e altri attori territoriali e individua gli strumenti operativi;
- l'adozione del Piano d'Azione quale programma condiviso di pianificazione e sviluppo locale attraverso la sua presentazione agli interlocutori locali e l'adozione formale da parte del Forum e dell'autorità locale;
- l'implementazione del piano, che comprende l'individuazione e l'attivazione delle strutture e procedure operative, il monitoraggio dello stato d'attuazione e, sulla base dei risultati dello stesso, l'aggiornamento del Piano da parte del Forum in un processo circolare e continuo che rivede obiettivi e azioni sulla base dei risultati ottenuti, dei cambiamenti delle condizioni ambientali e dell'acquisizione di nuove informazioni e capacità tecniche.

... e indicatori nelle Agende 21 locali ...

Gli strumenti di monitoraggio utilizzati fanno riferimento all'ampio spettro di indicatori di sostenibilità ambientale disponibili a livello sia nazionale che internazionale, adattando di volta in volta la scelta delle batterie specifiche al tipo di obiettivi e al contesto locale entro il quale si opera.

La Carta di Aalborg così come la Campagna dell'Unione Europea sulle Città sostenibili e il 6° Programma europeo di azione ambientale fa riferimento all'utilizzo di indicatori capaci di catturare le diverse dimensioni della sostenibilità e di adattarsi alle specificità dei contesti locali, da considerare sia come strumenti di orientamento nella fase di elaborazione delle strategie, sia in fase di verifica dei risultati

A livello nazionale, un punto di riferimento è indicato dalla Guida per le Agende 21 locali pubblicata dall'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente¹⁸ che rimanda ai 10 + 1 *European Common Indicators* (ECI) che grazie al riconoscimento a livello europeo consentono di confrontare i risultati ottenuti con quelli di tutti gli enti locali che in Europa li adottano.

Gli ECI sono stati elaborati all'interno di un progetto congiunto a cui hanno partecipato diverse organizzazioni ed autorità locali con l'obiettivo di stimolare gli enti locali europei ad utilizzarli come base di riferimento complementare agli indicatori nazionali o locali¹⁹. I parametri verificati sono indicativi della qualità ambientale (emissioni, qualità dell'aria, inquinamento acustico), della qualità delle politiche ambientali e dei comportamenti (mobilità, uso del territorio, consumo sostenibile), della percezione della qualità della vita, a cui si aggiunge l'undicesimo indicatore che fa riferimento all'impronta ecologica della popolazione che insiste sul territorio (vedi allegato).

La stessa guida cita, inoltre, una seconda serie di indicatori facendo riferimento a quanto elaborato nel 2002 con il primo Rapporto dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia²⁰ che ha proposto tre "panieri dello sviluppo sostenibile" (società e economia, ambiente, uso delle risorse) selezionando per ognuno di essi dieci indicatori chiave da calcolarsi a partire dagli indicatori base disponibili in Italia (vedi allegato). L'integrazione dei trenta indicatori confluisce nell'ISSI (Indice generale italiano di sostenibilità) che esprime il livello globale della sostenibilità in Italia.

¹⁸ APAT Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (2004), *Agenda 21 Locale 2003. Dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze*, Manuali e Linee Guida 31/2004, APAT, Roma.

¹⁹ Ambiente Italia Research Institute (2003), *European Common Indicators. Towards a Local Sustainability Profile*, Milano.

²⁰ Toni F. (2002), "Misurare lo sviluppo sostenibile", in: ISSI (2002), *Un futuro sostenibile per l'Italia. Rapporto dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia [ISSI] 2002*, a cura di Edo Ronchi, Editori Riuniti, Roma.

... da transnazionalizzare con la cooperazione decentrata

La lettura delle Agende 21 locali in termini di metodo di lavoro per la realizzazione dei processi di sviluppo sostenibile qualifica tali esperienze a proporsi come base culturale per stimolare azioni locali che allarghino l'orizzonte degli obiettivi.

La presenza di alcuni cardini essenziali del meccanismo, identificabili, come già visto, nella condivisione di saperi e competenze, nella progettazione partecipata, nell'azione autoresponsabilizzante e nella circolarità e continuità della verifica dei risultati e conseguente modifica di strategie e strumenti, ne fa una base di lavoro per lo sviluppo di forme di intervento basate sull'interazione delle componenti sociali e istituzionali che, partendo dalla dimensione locale affrontano il tema della sostenibilità dello sviluppo globale.

In tal senso, è particolarmente interessante l'esplorazione delle potenzialità di applicazione di approcci sviluppati dalle Agende 21 locali al terreno della cooperazione internazionale in generale e di quella decentrata in particolare.

La sperimentazione dell'utilizzo dell'impostazione metodologica propria delle Agende 21 locali nell'ambito dell'azione della cooperazione decentrata allo sviluppo, affianca e induce una parallela accentuazione della centralità della questione della sostenibilità ambientale dello sviluppo all'interno dell'elaborazione strategica delle iniziative di cooperazione. Propria di tale approccio è la consapevolezza che gli aspetti dello sviluppo economico, sociale ed ecologico debbano essere tenuti in costante equilibrio e che ciò sia favorito dalla collaborazione costante fra le componenti della società civile e dalla loro auto-responsabilizzazione.

La capitalizzazione della metodologia e dei risultati raggiunti dalle Agende 21 Locali all'interno dei processi di definizione delle strategie e azioni della cooperazione decentrata, rappresenta un'occasione per contribuire all'integrazione all'interno di tali strategie del tema della sostenibilità dello sviluppo. Allo stesso modo, la possibilità di mutuare le metodologie di condivisione delle fasi di analisi del terreno di intervento, di definizione degli obiettivi, della pianificazione delle azioni e del monitoraggio dei risultati, dalle Agende 21 locali, accresce le capacità della cooperazione decentrata di rappresentare bisogni e stimoli delle società civili che mette in relazione incrementando il livello di *ownership* dei processi che avvia.

La realizzazione di forme di collegamento fra iniziative di Agenda 21 locale e cooperazione decentrata viene promossa a livello internazionale in varie forme fra cui il sostegno di UN-Habitat a azioni della cooperazione decentrata fondate sugli strumenti delle Agende 21 locali all'interno dei programmi *Sustainable Cities* e *Localising Agenda 21*.

In Italia, si sono avviate alcune esperienze di attivazione di iniziative di cooperazione decentrata utilizzando strumenti propri dell'Agenda 21 locale come la discussione e la definizione del Piano d'Azione all'interno del Forum *multistakeholder*. Inoltre, alcune delle comunità impegnate in iniziative di cooperazione decentrata collegata alle Agende 21 locali partecipano al Gruppo di Lavoro "Agenda 21 Locale e Cooperazione Internazionale", costituito in occasione dell'Assemblea del Coordinamento Agende 21 Locali italiane²¹, svoltasi a Bologna nel Marzo 2005. Il Gruppo di Lavoro si propone di condividere, promuovere e coordinare le pratiche e le politiche di cooperazione decentrata degli enti soci, favorire l'inserimento di elementi di sostenibilità nella progettazione di interventi di cooperazione internazionale (sostenibilità ambientale e partecipazione) e mettere a disposizione le indicazioni per accedere ai finanziamenti²².

²¹ Il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane creato nel 2000, associa 463 enti locali con l'obiettivo di promuovere la diffusione delle iniziative, il confronto delle esperienze e la valorizzazione di studi, ricerche e buone pratiche, la partecipazione dell'Associazione e dei Soci a progetti e iniziative internazionali e nazionali collaborando attivamente con l'Unione europea e a altre reti internazionali.

²² A21ITALY database (2005), *Presentazione del Gruppo di Lavoro: Agenda 21 Locale e Cooperazione Decentrata*, Bologna.

4. ELEMENTI DI RIFLESSIONE IN TEMA DI STRUMENTI E METODOLOGIE DI COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Convergenze e complementarietà tra gli approcci ...

Sulla base delle analisi precedenti è possibile individuare alcuni primi elementi di riflessione per l'elaborazione di strumenti e metodologie che contribuiscano a delineare una strategia della cooperazione decentrata allo sviluppo sostenibile. Sono evidenti infatti convergenze e complementarietà tra i concetti evidenziati nell'approccio 3xM, nel partenariato territoriale, e in Agenda 21, che possono essere integrate in un approccio comune. La tabella seguente cerca di sintetizzare le principali convergenze e complementarietà.

Tabella su convergenze e complementarietà tra i contenuti dell'approccio 3xM, dei partenariati territoriali e di Agenda 21 locale

Complementarietà concettuale		
Approccio 3M Articolazione locale con specifica attenzione al quadro multi-livello Metodologia partecipativa standard indicativa Indicatori multi-livello	Partenariati territoriali Articolazione trans-locale con riferimento al quadro multi-livello Diverse metodologie partecipative a seconda dei contesti e degli attori: assenza di sistematizzazione Possibili indicatori sulla <i>governance</i> del partenariato	Agenda 21 Locale Articolazione locale con riferimento al quadro multi-livello Metodologia partecipativa standard affinata con diversi gradi di appropriazione a seconda dei contesti Processo con indicatori di analisi e valutazione sullo sviluppo sostenibile locale
Convergenza concettuale		
Condivisione principi sviluppo sostenibile, <i>ownership</i> , partecipazione e necessità <i>governance</i> Articolazione multi-livello e multi-attorialità		

Dal confronto emergono:

- la condivisione dei principi dello sviluppo sostenibile, della *ownership* degli attori e più in generale della società allargata nella sua diversa composizione di interessi e bisogni, a partire da quelli dei ceti più svantaggiati, della partecipazione in tutte le fasi del processo;
- l'attenzione agli effetti in termini di utilizzo (e quindi incremento) del capitale sociale e dei beni relazionali delle comunità e delle istituzioni (formali e informali) che vengono coinvolte
- l'attenzione al mantenimento della vitalità e resilienza dei sistemi naturali e del capitale naturale
- l'orientamento metodologico a favore della flessibilità e della circolarità dei processi di analisi e pianificazione (a monte) e di monitoraggio e valutazione (a valle), con l'obiettivo di massimizzare la ricchezza culturale e creativa degli attori coinvolgibili, nonché di rispondere in

maniera tempestiva ed efficace agli stimoli ricavabili dalle dinamiche proprie della fase realizzativa;

- una comune lettura dell'intersezione orizzontale e verticale fra i diversi spazi/ambiti dei rapporti istituzioni/società, e cioè la necessità di impostare una governance e una strategia multi-livello e multi-attoriale per avere più efficacia nei risultati.

Vi sono inoltre evidenti complementarità tra Agenda 21, che si concentra a livello locale, e l'approccio 3xM, che partendo da un'analisi locale si apre al confronto multi-livello e alla creazione di alleanze e quindi cooperazioni transnazionali, così come tra queste e il modello dei partenariati territoriali, che sviluppano il rapporto relazionale tra due (o più) territori attraverso la cooperazione decentrata.

Agenda 21 locale è il sistema che più elabora nei dettagli la metodologia partecipativa per la definizione dei piani di azione, mentre l'approccio 3xM indica una procedura standard da rendere appropriata ai contesti.

Il modello dei partenariati territoriali non ha sviluppato una metodologia facendo riferimento a una molteplicità di esperienze di cooperazione decentrata ancora non sistematizzate.

... da ibridare in partenariati territoriali fondati su Agende 21 trans-locali e multi-livello

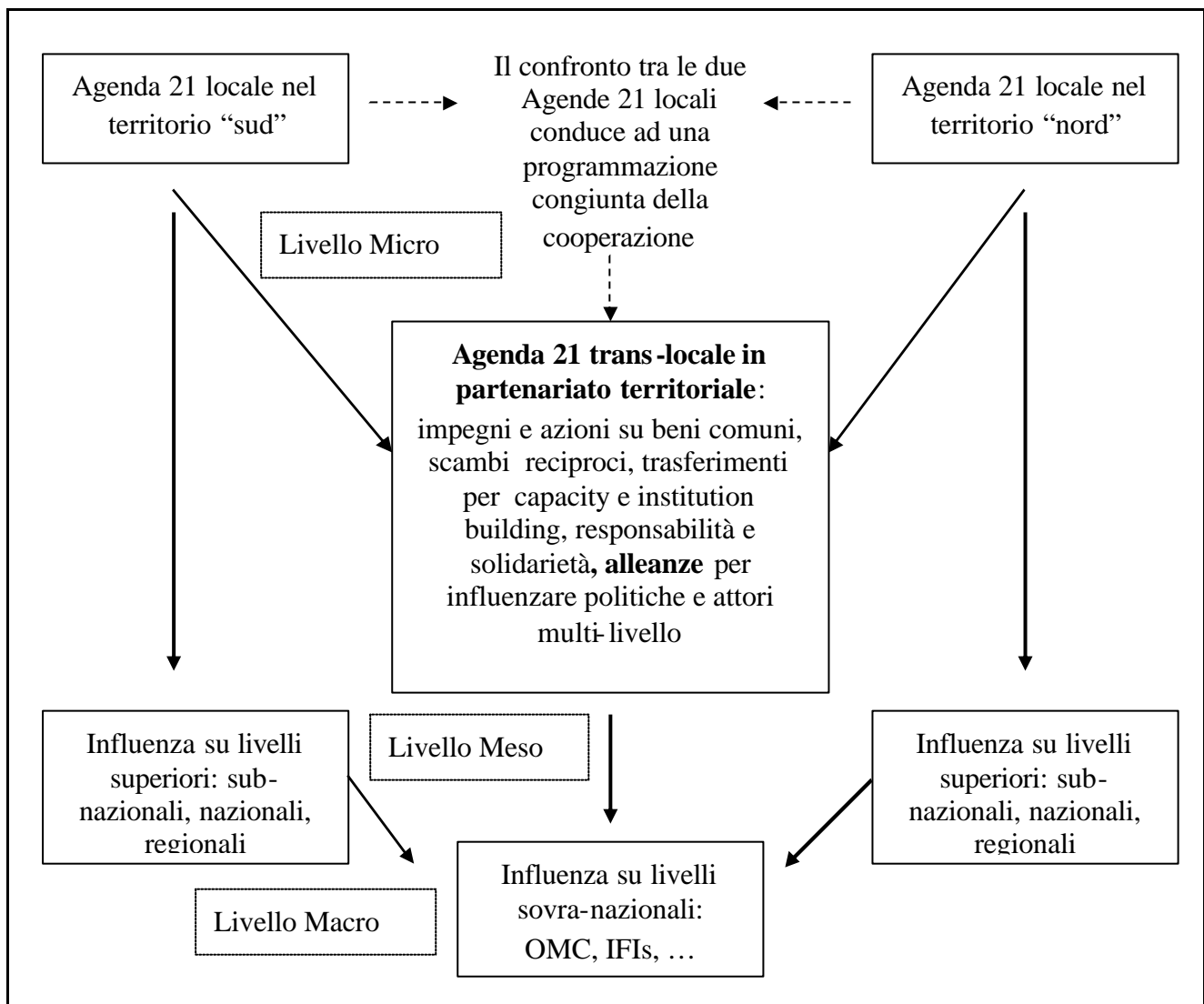
E' a questo punto che emerge l'opportunità di procedere nel cercare di integrare o ibridare i tre assi concettuali al fine di strutturare una strategia della cooperazione decentrata per lo sviluppo sostenibile. In particolare, si tratta di capire se e come sia possibile migliorare gli strumenti e le metodologie che già fanno parte della cassetta degli attrezzi della cooperazione decentrata. A questo riguardo la tabella seguente sintetizza i principali strumenti e metodologie attualmente in uso da parte delle autorità sub-nazionali in Italia.

Tabella sugli attuali strumenti e metodologie della cooperazione decentrata sostenuta da Autorità sub-nazionali (in particolare Regioni)

Strumenti	Metodologie
Programmazioni triennali e piani annuali	Consultazioni attraverso conferenze, tavoli geografici e/o tematici, comitati; eventuali riferimenti a programmi multilaterali o multibilaterali
Programmazioni di area (cooperazione territoriale: transfrontaliera, transnazionale, interregionale)	Joint task force e working groups su quadro di riferimento (strategy paper) della Commissione europea
Sensibilizzazione, Promozione, Coordinamento	Informazione, studi, eventi, formazione, servizi di accompagnamento
Iniziative dirette o a regia regionale	Comitati istituzionali
Iniziative in rete o progetti in consorzio	Comitati di progettazione
Bandi con priorità e criteri di selezione	Confronto con gli stakeholder attraverso incontri ad hoc o tavoli
Monitoraggio e valutazione	Missioni istituzionali e valutazioni affidate a attori esterni

Il confronto tra gli assi concettuali precedenti e questi strumenti e metodologie può condurre a individuare una ipotesi di ibridazione come quella disegnata nello schema seguente.

Uno schema di ibridazione bottom-up dei tre assi concettuali



L'ipotesi è che, a partire dall'applicazione dei principi e della metodologia di Agenda 21 a livello locale, tanto nel territorio "Sud" quanto nel territorio "Nord", si avvii un processo di confronto tra i due territori che porti ad una programmazione condivisa della programmazione di cooperazione decentrata. L'incontro tra le due Agende potrebbe condurre alla definizione di un partenariato territoriale fondato su una Agenda 21 trans-locale e multi-livello nella quale vengano individuati:

- gli impegni e le azioni dei due territori per la salvaguardia di beni comuni globali (ad esempio in termini di impegni ed azioni per la riduzione dell'emissione di CO2) e di area (ad esempio relativamente alla gestione sostenibile di risorse naturali comuni ma divise da confini statuali e amministrativi, in termini quindi di cooperazione transfrontaliera);
- scambi di informazioni, esperienze, conoscenze in un'ottica di reciprocità;
- trasferimenti di beni e servizi al territorio svantaggiato, in termini di *capacity* e *institution building*, con particolare riferimento all'accrescimento delle capacità e dell'*empowerment* dei ceti marginali, secondo i principi di responsabilità e solidarietà transnazionale;
- creazione di un'alleanza tra i territori, nel quadro eventualmente di alleanze e reti più vaste, per influenzare gli attori a livello meso e macro, nazionale e sopranazionale.

Questo schema implica che le programmazioni della cooperazione decentrata dovrebbero integrarsi nelle Agende 21 locali e svilupparsi nel confronto con il territorio partner adottando la stessa metodologia (adattata ai contesti), considerando con particolare attenzione le questioni multi-livello e la ricerca di alleanze per influenzare le politiche nazionali e sovra-nazionali. E' in questo contesto che andrebbero quindi individuati gli interventi diretti, di rete e promossi, così come strutturate le azioni di informazione, formazione e accompagnamento.

Si rileva infine la necessità di sviluppare una griglia di indicatori per l'elaborazione e la valutazione di partenariati territoriali fondati su Agende 21 trans-locali e multi-livello, e quindi dei programmi e delle attività di cooperazione decentrata allo sviluppo sostenibile, a partire da un confronto su quelli avanzati nel secondo capitolo. Su questa base impostare una procedura di esame "peer to peer" per avviare un percorso di apprendimento reciproco, considerata l'assenza di strumenti del genere e la necessità di elevare la qualità della cooperazione.

... aperti al confronto

Una proposta di questo genere risulta particolarmente ambiziosa, e forse difficilmente perseguibile date le scarse risorse della cooperazione decentrata italiana. E' quindi necessaria una convergenza di interessi e un sforzo condiviso tra le forze interessate. Il WWF-Italia con il CeSPI, appoggiati dal Ministero per l'Ambiente, avviano la campagna per una cooperazione decentrata allo sviluppo sostenibile per sensibilizzare gli attori dei territori, e per creare un gruppo di soggetti capaci di capitalizzare strumenti e metodologie e avviare iniziative innovative e significative. Il presente contributo vuole essere un primo strumento per nutrire con riflessioni e proposte il confronto.

ALLEGATO: ALCUNI INDICATORI DI RIFERIMENTO PER LE AGENDE 21 LOCALI

Di seguito si elencano gli indicatori a cui fa riferimento la guida Apat, citati nel capitolo su AG21L. Essi rappresentano dei semplici punti di riferimento da cui le Agende 21 locali possono trarre ispirazione per misurare i risultati di specifiche iniziative settoriali .

ECI: i dieci +1 indicatori comuni europei²³

1. Soddisfazione dei cittadini (% di cittadini che si dichiarano molto o abbastanza soddisfatti del contesto locale);
2. Contributo locale al cambiamento climatico globale (Emissioni procapite CO2 equivalenti);
3. Mobilità locale e trasporto passeggeri (% di spostamenti con mezzi privati motorizzati);
4. Accessibilità ad aree verdi e servizi (% di cittadini che vive a meno di 300 m da un'area "a uso pubblico");
5. Qualità dell'aria (% superamenti netti dei limiti previsti per PM10);
6. Spostamenti casa-scuola dei bambini (% dei bambini che vanno a scuola in automobile);
7. Gestione sostenibile dell'Autorità locale e delle imprese locali (% delle imprese con certificazione ambientale);
8. Inquinamento acustico (% della popolazione esposta a livelli di rumore notturno > 55 dB (A));
9. Uso sostenibile del territorio (Percentuale di aree protette sulla superficie totale);
10. Prodotti sostenibili (% di persone che acquistano prodotti sostenibili);
- + 1. Impronta ecologica (Unità di misura: ettari di terreno per abitante necessari a sostenere gli attuali livelli di consumo e produzione di rifiuti di quella popolazione).

²³ http://ec.europa.eu/environment/urban/common_indicators.htm

Indicatori utilizzati per il calcolo dell'Indice generale italiano di sostenibilità, elaborato dall'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI)²⁴

Domini	Indicatori chiave
Società ed economia	S&E1 Aspettativa di vita in buona salute
	S&E2 Investimenti netti
	S&E3 Livello e qualità dell'occupazione
	S&E4 Coesione territoriale
	S&E5 Distribuzione del reddito delle famiglie
	S&E6 Disagio sociale femminile
	S&E7 Accesso all'istruzione
	S&E8 Occupazione verde
	S&E9 Aiuti ufficiali allo sviluppo
	S&E10 Investimenti in Ricerca e Sviluppo
Ambiente	A1 Emissioni di gas serra
	A2 Qualità dell'aria nelle principali città italiane
	A3 Salute degli ecosistemi forestali
	A4 Inquinamento degli ambienti marini
	A5 Anomalie della temperatura atmosferica
	A6 Scioglimento dei ghiacciai alpini
	A7 Consumo di fitofarmaci in agricoltura
	A8 Qualità delle acque interne
	A9 Rischio idrogeologico
	A10 Biodiversità dell'avifauna rurale e forestale
Uso delle Risorse	R1 Consumi energetici primari
	R2 Produzione energetica da fonti rinnovabili
	R3 Fabbisogno totale di materia
	R4 Prelievo di acqua ad uso potabile
	R5 Stato delle risorse biologiche marine
	R6 Nuova superficie costruita concessa e abusiva
	R7 Produzione di rifiuti urbani pro capite
	R8 Gestione dei rifiuti urbani
	R9 Trasporto su gomma di passeggeri e merci
	R10 Quota del trasporto ferroviario e navale

²⁴<http://www.issi.it/>