

1. Introduzione e riferimenti

Agenda 21

Il Progetto Padova21

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente

1. Introduzione e riferimenti

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente è lo strumento principale di conoscenza e di analisi territoriale-ambientale del Comune di Padova. Le informazioni contenute in questo documento saranno utilizzate nell'ambito del *progetto Padova21* per l'identificazione dei problemi e delle priorità di intervento individuate attraverso un processo di partecipazione pubblica. Il *FORUM* rappresenterà la sede elettiva per la partecipazione diretta dei cittadini alle scelte di governo della città nella prospettiva dello sviluppo sostenibile che riguardano l'aspetto economico, sociale e ambientale.

1.1 Agenda 21: contenuto, programmi ed obiettivi del documento di Rio-92

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo "*Earth Summit*", riunita a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno del 1992, alla quale hanno partecipato 179 paesi, ha approvato la "*Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo*".

Il documento - che si articola in 27 principi - afferma nel 3° che "*il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*".

Tale principio riprende i concetti del documento "*Our common future*" - elaborato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WECD), nota come Commissione Brundtland - nel quale si definisce "sostenibile" quel modello di sviluppo sociale ed economico che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità di soddisfare i bisogni delle generazioni future. Si afferma in questo modo la stretta dipendenza tra *sviluppo economico, salvaguardia dell'ambiente ed equità sociale*.

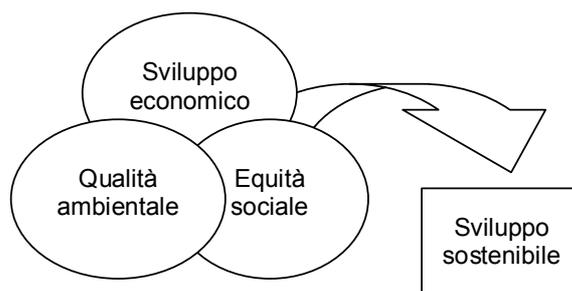


Figura 1.1-1 Sintesi degli elementi fondanti dello sviluppo sostenibile.

In esecuzione dei principi sopra menzionati, la Conferenza di Rio ha approvato contestualmente altri *quattro documenti*:

1. *Agenda 21*;
2. *Convenzione per la conservazione della biodiversità*;
3. *Convenzione sul clima*;

4. *Dichiarazione autorevole di principi, giuridicamente non vincolante, per un consenso globale sulla gestione, conservazione e sviluppo delle foreste.*

Agenda 21 è un documento di natura programmatica ed operativa, che sintetizza le azioni specifiche e le strategie che i paesi firmatari si sono impegnati ad attuare, nel ventunesimo secolo, per favorire lo sviluppo sostenibile.

In questi ultimi cinquant'anni, infatti, le conseguenze delle attività umane sull'ambiente hanno inciso profondamente sulla conformazione del territorio, sul paesaggio e sulla qualità delle acque, del suolo e dell'aria che respiriamo. In alcuni casi le conseguenze dell'inquinamento sono diventate vere e proprie emergenze a livello locale e globale.

La qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo e del cibo si ripercuote direttamente sulla nostra salute per cui i bisogni fondamentali dei cittadini possono essere garantiti integrando la salvaguardia dell'ambiente con adeguati programmi sanitari, occupazionali ed abitativi, agendo in tal modo, per il miglioramento della qualità della vita piuttosto che favorire semplicemente i consumi.

Agenda 21 sottolinea che *“lo sviluppo sostenibile si realizzerà solo attraverso una programmazione mirata”* e prescrive che *“per affrontare ogni questione importante sia adottato un processo attento e rigoroso che esamini i diversi aspetti del problema, che prenda decisioni chiare sulle priorità, sui compromessi e sui sacrifici eventualmente necessari, che definisca il sistema dei controlli e degli incentivi, le finalità a lungo termine, i traguardi quantitativi e le scadenze per realizzare quanto è stato fissato”*.

1.1.1 Il ruolo dell'Ente Locale

Nel documento Agenda 21 assumono particolare rilevanza le seguenti affermazione (Cap. 28, Sezione III[^]):

“Dal momento che molti dei problemi e delle strategie delineati in Agenda 21 hanno origine dalle attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali saranno fattori determinanti nel perseguimento degli obiettivi di Agenda 21”..... “Ogni autorità locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private ed adottare una propria Agenda 21 Locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le autorità locali dovrebbero apprendere ed acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare migliori strategie”.

Si individuano in tal modo gli enti locali di tutto il mondo come strumenti essenziali di attivazione e realizzazione di una propria Agenda 21 Locale. In quest'ottica la legislazione comunitaria e nazionale sullo sviluppo sostenibile pone particolare attenzione al livello di decisione locale. Alle amministrazioni locali viene riconosciuto un ruolo decisivo nel favorire processi graduali di prevenzione e protezione in campo ambientale ritenendo che la consapevolezza sulla limitatezza delle risorse ambientali, da parte della società, degli amministratori, dei cittadini e del sistema imprenditoriale costituisca un elemento determinante per una prospettiva di sviluppo sostenibile e quindi rispettoso della persona e dell'ambiente.

1.1.2 Cos'è Agenda 21 Locale

Secondo la definizione data dal Gruppo di esperti della Divisione Generale XI dell'Unione Europea: *"L'Agenda 21 Locale è essenzialmente un processo 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 l'autorità locale e la sua collettività"*.

Agenda 21 locale può anche essere definito come un processo:

- di pianificazione economica, ambientale e sociale di medio – lungo termine che risponde a criteri di qualità;
- di comunicazione permanente bidirezionale tra Amministrazione Locale e cittadini;
- di educazione ambientale continua e fortemente contestualizzata ai problemi sociali, economici e ambientali del territorio interessato.

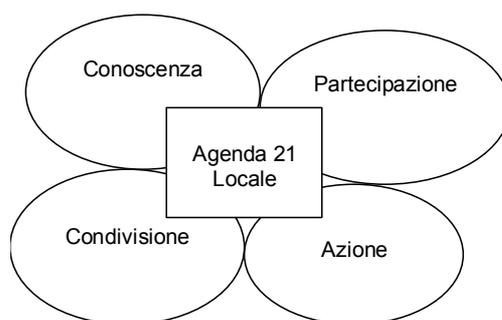


Figura 1.1-2 I pilastri per l'implementazione di Agenda 21 Locale.

1.1.3 I principi e le finalità di Agenda 21 Locale

L'adozione, da parte dell'Amministrazione Locale, di *politiche ambientali integrate* alle politiche settoriali ed il *coinvolgimento pro-attivo della popolazione residente* nei processi decisionali rappresentano gli elementi chiave delle Agende 21 Locali che sono caratterizzate da:

- **trasparenza del percorso metodologico**, che deve essere aperto a contributi e stimoli provenienti da qualsiasi soggetto interessato;
- **chiarezza dei ruoli**, a cominciare da quello - determinante - dell'autorità locale;
- **disponibilità dell'autorità locale**, soprattutto se promotrice dell'iniziativa, a condividere obiettivi ed azioni emersi nel processo, a cominciare dai settori di propria competenza;
- **partecipazione all'intero processo** - dalla definizione delle strategie, fino alla formalizzazione del piano d'azione - che deve essere ricercata e stimolata quale

condizione essenziale per la riuscita dell'operazione;

- **sussidiarietà (pensare globalmente e agire localmente)** per consentire che le decisioni vengano prese al livello più vicino possibile ai soggetti coinvolti;
- **cooperazione** non tutto deve essere svolto dall'Amministrazione pubblica ma è previsto il coinvolgimento, nella realizzazione del Piano d'Azione Ambientale, di partner privati.

Agenda 21 Locale ha lo scopo di definire gli obiettivi di sviluppo duraturo delle comunità locali attraverso:

- **la partecipazione dei diversi soggetti** istituzionali, sociali, economici e culturali di un determinato territorio;
- **la rilevazione e la comunicazione dei dati ambientali** che caratterizzano il territorio;
- **l'informazione e l'educazione ambientale** della medesima comunità locale;
- **la pianificazione e la gestione del territorio locale come scelta condivisa** di strumenti urbanistici ed azioni amministrative di gestione di processi complessi che interessano la salvaguardia della salute, dell'ambiente e del benessere economico e sociale collettivo;
- **il confronto interno alla struttura amministrativa** dell'Ente chiamata a verificare la programmazione locale in termini di fattibilità degli obiettivi e di traducibilità degli stessi in strategia integrata di sviluppo socio-economico e tutela dell'ambiente.

In sintesi le Agende 21 locali possono essere definite come processi volontari attraverso i quali gli obiettivi globali di sviluppo sostenibile sono tradotti in azioni locali partecipate e condivise dalla cittadinanza.

1.2 Il progetto PadovA21

Il Comune di Padova, *come molte altre città d'Italia e d'Europa*, ha deciso di attivare il processo di Agenda 21 locale, denominato **PadovA21**, con il fine di **favorire il coinvolgimento e la partecipazione delle diverse componenti della società civile** nell'individuazione e nella definizione di progetti e azioni coerenti al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile.



Figura 1.2-1 Il logo del progetto PadovA21

PadovA21 rappresenta quindi uno sforzo comune per raggiungere, da un lato il massimo consenso tra tutti gli attori sociali nella definizione e attuazione di un Piano di Azione per lo sviluppo sostenibile della città di Padova, dall'altro per riportare singoli interventi di sviluppo sostenibile e di tutela ambientale attuati dall'Amministrazione comunale nell'ambito del processo partecipativo e condiviso di Agenda 21 locale.

In questo contesto il progetto PadovA21 rappresenta l'occasione per :

- integrare processi finora gestiti autonomamente (Osservatorio sulla qualità della vita , il Laboratorio di Educazione Ambientale "Informambiente") con lo scopo di ottimizzare le risorse e delineare una comune strategia;
- orientare la politica e la gestione ambientale dell'Amministrazione comunale verso logiche multisettoriali e sistemiche;
- sviluppare il coinvolgimento e la partecipazione dei diversi soggetti istituzionali, sociali, economici e culturali presenti sul territorio nella individuazione di obiettivi e azioni di sostenibilità dello sviluppo locale

1.2.1 Le fasi del progetto

Il progetto PadovA21 è articolato in varie fasi organizzate secondo gli orientamenti proposti nelle "Linee guida per le Agende 21 locali" - Manuale ANPA e dell'ICLEI (*International Council of Local Environmental Initiatives*).

Nel progetto sono previste attività di:

- informazione e formazione interna all'Amministrazione Comunale;
- comunicazione e sensibilizzazione dei cittadini;
- rappresentazione attraverso l'utilizzo di indicatori della situazione ambientale, sociale e sanitaria locale e sul monitoraggio della sua evoluzione nel tempo;
- l'organizzazione e la gestione del Forum per facilitare la partecipazione al processo decisionale delle componenti della società civile attraverso la definizione di obiettivi e la proposta di azioni per raggiungere tali obiettivi.

La Figura 1.2-2 riporta schematicamente le varie fasi del progetto PadovA21. Come evidente il FORUM rappresenta l'elemento centrale del processo decisionale che porterà alla definizione di progetti, piani e politiche ambientali da attuare nel prossimo futuro. Il ruolo strategico affidato al FORUM trova fondamento nei nuovi orientamenti comunitari che individuano nella partecipazione pubblica l'opportunità di includere fin dalle prime fasi del processo decisionale tutte le istanze e le osservazioni che provengono dai differenti settori economico-sociali della popolazione (stakeholders).

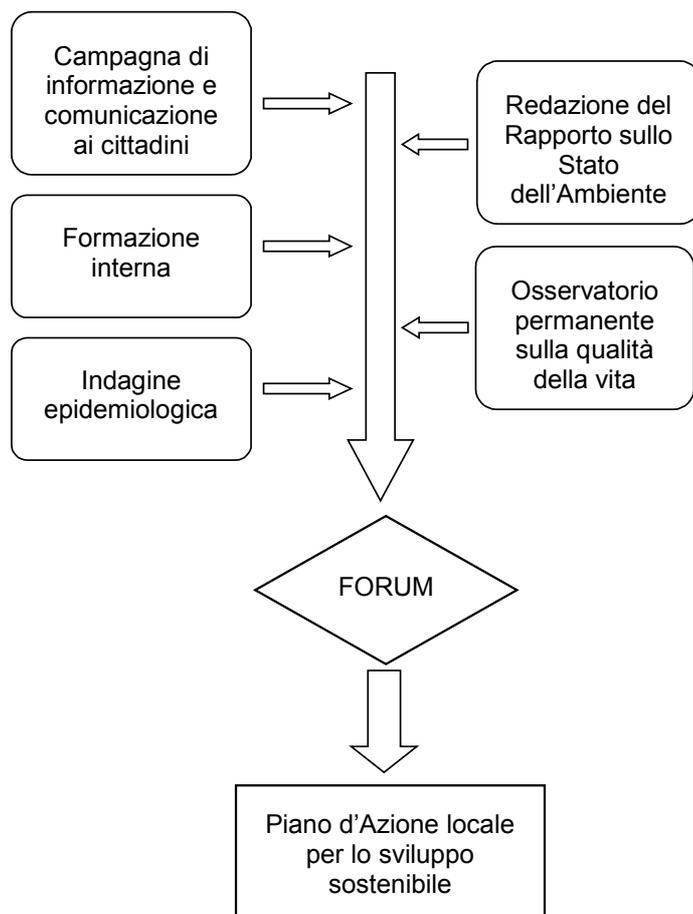


Figura 1.2-2 Le fasi del progetto PadovA21.

1.2.2 La campagna di informazione e comunicazione ai cittadini

La campagna di informazione e comunicazione ai cittadini riguarderà tutte le fasi del Progetto PadovA21 per facilitare la conoscenza dei problemi, il coinvolgimento e la partecipazione della società civile all'intero processo, dalla definizione delle strategie, fino alla formalizzazione del Piano d'Azione.

La campagna di comunicazione prevista dal progetto PadovA21 è costituita da più fasi:

- **campagna di informazione, educazione e comunicazione rivolta alla cittadinanza¹**: manifesti, brochure informativa;
- **brochure per gli stakeholders**: “Agenda 21 locale di Padova. Verso lo sviluppo sostenibile della città” affronta i temi dello sviluppo sostenibile e di Agenda 21 inseriti nel contesto locale;

¹ Copia di tutto il materiale prodotto nella campagna di comunicazione è scaricabile dal sito del Comune di Padova: <http://www.comune.padova.it/infoambiente/padova21/index.htm>

- **guida per gli insegnanti(2):** “Agenda 21 a scuola. Un percorso partecipato e condiviso all'interno della scuola”; linee guida per gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado allo scopo di sensibilizzare la partecipazione del mondo della scuola al progetto PadovA21 e di attivare i presupposti per favorire un processo analogo all'interno della realtà scolastica (copia del volume è scaricabile dal sito www.comune.padova.it).
- **workshops di coinvolgimento degli attori locali (stakeholders):** gli incontri hanno lo scopo di far conoscere e coinvolgere i portatori di interesse nel progetto illustrando ruoli e responsabilità dei diversi attori all'interno del processo partecipativo nella prospettiva dell'interazione tra tutti i settori sociali ed economici interessati all'attuazione di Agenda 21 Locale.

1.2.3 Formazione interna

Il processo di formazione interna è articolata nelle seguenti attività:

- **seminario di informazione sul processo di Agenda 21 locale per amministratori, dirigenti e posizioni organizzative del Comune di Padova:** l'obiettivo è di far conoscere ad amministratori e dirigenti le diverse fasi di implementazione del progetto Agenda 21 Locale valorizzando atteggiamenti di approccio strategico (multisetoriale e sistemico);
- **seminario di formazione per il gruppo di lavoro intersettoriale incaricato di seguire il progetto PadovA21 (dirigenti e funzionari del Comune di Padova):** ha l'obiettivo di perseguire un approccio metodologico per l'attivazione del processo di Agenda21, sulla base dell'integrazione verticale e orizzontale tra differenti ambiti, strutture e competenze ed inoltre creare un gruppo di lavoro intersettoriale interno all'amministrazione comunale che gestirà il processo di Agenda21;
- **corso di formazione dei facilitatori:** della durata di 80 ore si propone di implementare le competenze sensibilizzative-relazionali e metodologico-operative necessarie alla conduzione/animazione del Forum e dei gruppi di lavoro tematici.

1.2.4 Redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA)

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Comune di Padova è uno strumento di conoscenza e di diagnosi dello stato delle matrici ambientali e di analisi delle principali fonti di inquinamento con il fine di individuare e valutare le possibili politiche di risposta da adottare a livello locale per il miglioramento della qualità ambientale.

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Comune di Padova, si raccorda e si integra a 3 diversi livelli territoriali:

- **comunitario:** *The Dobris Assessment* e successivi aggiornamenti – Agenzia Europea per l'Ambiente (1995);
- **nazionale:** Relazione sullo Stato dell'Ambiente – Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio (2001);

- **regionale:** Rapporto sugli indicatori del Veneto - Regione Veneto (2001).

Le caratteristiche e gli obiettivi della RSA saranno approfonditi nel Capitolo 2 del presente documento.

1.2.5 L'indagine epidemiologica

L'indagine epidemiologica prevista consente una prima valutazione dei casi di malattia che vedono come concausa l'inquinamento atmosferico prodotto dal traffico veicolare.

Il progetto prevede di pervenire ai seguenti risultati:

- mortalità aggregata su base comunale, negli anni 1999, 2000 e 2001, suddivisa per causa di morte al fine di verificare se i residenti del comune di Padova abbiano avuto un rischio sanitario aggiunto rispetto alla popolazione generale del Veneto;
- analisi temporale su base giornaliera della mortalità comunale, dell'accesso alle prestazioni ambulatoriali e della vendita di farmaci sentinella limitatamente alle patologie respiratorie e cardiovascolari e misura dell'associazione con l'andamento temporale dei fattori ambientali (inquinamento atmosferico, condizioni meteorologiche e particelle polliniche aerodiffuse).

1.2.6 L'Osservatorio permanente sulla qualità della vita

L'Osservatorio sulla qualità della vita si propone come uno strumento permanente capace di progettare, realizzare e mantenere efficiente nel tempo un sistema dinamico di indicatori socio-ambientali in grado di monitorare l'evoluzione di una società complessa come la realtà urbana di Padova.

L'Osservatorio sarà quindi strutturato per:

- raccogliere ed elaborare con continuità i dati relativi ad aspetti ambientali, economici e sociali della città e dei suoi abitanti;
- individuare e progettare degli adeguati indicatori di tipo sociale, economico ed ambientale per il controllo ed il monitoraggio di aspetti che si ritengono importanti e critici per la qualità della vita;
- analizzare in modo puntuale e scientifico i dati raccolti attraverso gli indicatori prescelti;
- individuare gli aspetti critici di carattere sociale, economico ed ambientale che si possono prospettare con riferimento alle politiche di sostenibilità dello sviluppo;
- fornire gli elementi di conoscenza a supporto dei decisori sociali.

1.2.7 Il Forum: elemento centrale del processo di partecipazione e condivisione

Il Forum rappresenta l'elemento qualificante del progetto PadovA21 in quanto costituisce il luogo di incontro e di discussione permanente, dei diversi soggetti presenti sul territorio, per elaborare le strategie e le azioni volte a realizzare uno sviluppo urbano sostenibile.

Il Forum, per la natura partecipativa e consensuale del progetto PadovA21, coinvolge quindi tutte le organizzazioni e i soggetti portatori di interessi legittimi e rappresentativi della realtà sociale, culturale, ambientale ed economica che caratterizzano la comunità di Padova (Associazioni di categoria, Associazioni di volontariato, Enti del terzo settore, Ordini professionali; Banche; Organi di stampa, Imprese; ecc.).

Il Forum quindi svolge, nell'ambito del progetto, una funzione strategica di indirizzo delle future scelte politiche della comunità locale orientandole allo sviluppo sostenibile.

I compiti principali del forum sono:

- **definire una visione condivisa di sviluppo sostenibile di Padova nel medio-lungo periodo** che tenga conto delle specificità della realtà locale;
- **elaborare un Piano d'Azione** locale per lo sviluppo sostenibile;
- **individuare indicatori di performance** per monitorare nel tempo, l'attuazione del Piano d'Azione per lo Sviluppo Sostenibile Locale in funzione del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Attraverso il Piano d'Azione le proposte emerse dal Forum dovranno diventare la base di riferimento nei processi decisionali dell'Ente Locale per la sostenibilità dello sviluppo del territorio.

L'operatività del Forum è facilitata dalla sua struttura organizzativa articolata in :

- sessioni plenarie;
- gruppi di lavoro tematici in grado quindi di approfondire - sulla base del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e dell'indagine epidemiologica - le tematiche sociali, economiche, ambientali e sanitarie che caratterizzano il territorio e di proporre soluzioni operative in funzione di obiettivi generali e specifici individuati;
- seminari di approfondimento;
- interventi di esperti a supporto tecnico-scientifico dei gruppi di lavoro;
- messa a disposizione di materiale e documenti da parte dell'Amministrazione comunale su specifiche tematiche;
- supporto organizzativo da parte di una segreteria tecnica che convoca e verbalizza gli incontri;
- presenza di facilitatori in grado di coordinare i lavori dei gruppi e moderare le sessioni plenarie.

1.2.8 Il Piano d'Azione di sviluppo sostenibile locale

Il Piano d'Azione di sviluppo sostenibile locale rappresenta il risultato finale dell'intero progetto Padova21 in quanto raccoglie una serie di azioni e programmi, identificati nell'ambito dei lavori del Forum e proposti in maniera organica e fattibile all'approvazione dell'Amministrazione comunale.

Il Piano si caratterizza per l'approccio (*bottom-up*), partecipato e condiviso dalla comunità, nella individuazione e assunzione degli obiettivi da raggiungere, nella definizione delle strategie da adottare per conseguirli, nell'individuazione dei soggetti attori delle singole azioni, del loro ruolo e delle loro funzioni nella successiva fase di attuazione.

Le fasi del percorso di elaborazione del Piano d'Azione, che si sviluppa sulla base dei dati di conoscenza del territorio comunale, messi a disposizione del Forum, saranno così articolate:

- definizione di obiettivi generali di sostenibilità dello sviluppo di Padova sulla base di dati tecnico-scientifici forniti dalla RSA ma anche frutto del confronto tra percezioni, valori, interessi e visioni del futuro che emergono nelle discussioni all'interno del Forum;
- individuazione nella logica di causa-effetto dei settori di attività con maggior impatto ambientale;
- predisposizione di scenari futuri di evoluzione della situazione e dei problemi esistenti in assenza di politiche correttive;
- individuazione degli obiettivi specifici e delle priorità di intervento;
- individuazione delle azioni da attuare e loro eventuale integrazione con le attività già poste in essere dall'Amministrazione comunale;
- definizione dei tempi, delle risorse e dei soggetti che attueranno tali azioni nella logica della cooperazione pubblico-privato;

Il Piano d'Azione è quindi una combinazione di politiche, strumenti, progetti, azioni ed iniziative che include aspetti sociali, economici ed ambientali locali per migliorare la salute e la qualità della vita dei cittadini.

E' quindi un vero e proprio strumento pianificatorio che risponde ai criteri di qualità della spirale di Deming (*plan-do-check-act*) in quanto ha in sé gli elementi che consentono la verifica dei risultati rispetto agli obiettivi individuati e quindi l'adozione di eventuali elementi correttivi.