

**Sintesi dell'intervento del dott. Eriuccio Nora**  
*Dirigente Settore Difesa del Suolo e Ambiente*  
*Provincia di Modena*

Il mio compito è quello di vedere come si collocano il Profilo di Salute ed il Piano per la Salute, che deriverà da questo, in rapporto ad una pianificazione strategica più generale e, in particolare, al processo di Agenda locale 21 per lo sviluppo sostenibile durevole, che è la sfida più importante che a livello locale e globale questa epoca pone.

Prima di fare questo, dobbiamo chiarire il concetto di sviluppo sostenibile per poi vedere come il Profilo di Salute, le politiche e le attività ad esso connesse stanno in rapporto a questa definizione. Infatti, se non condividiamo questa definizione, non ci comprendiamo sul significati da dare ai nostri reciproci ruoli. Non esiste una definizione ufficiale e non c'è nel nostro Paese una legge che tratti il tema dello sviluppo sostenibile.

Esistono però molte definizioni date a livello scientifico dai ricercatori e ce n'è una in particolare che è uscita da un contesto internazionale di assoluto rilievo, che è la conferenza dell'ONU tenutasi a Rio De Janeiro nel 1982 sullo stato del pianeta, dove venne ripresa la definizione del Ministro Bruntland che aveva preparato un rapporto preliminare a quella conferenza. Il rapporto Bruntland dice "è sostenibile quello sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere la capacità di quelle future". Una ricaduta di questa definizione è la seguente: se noi fino a quella data pensavamo di aver preso in consegna il territorio, l'ambiente ed il suo patrimonio naturale dalle passate generazioni e ritenevamo quindi di aver il compito di governarle in rapporto a come ci erano state consegnate e in rapporto a quella che la scienza e gli indirizzi politici e programmatici di quell'epoca ci davano, il cambiamento che comporta questa definizione è che "il territorio, l'ambiente e l'economia non sono quelli che abbiamo avuto in consegna, in eredità dalle passate generazioni, ma è quello che abbiamo in prestito dalle future generazioni". Non dobbiamo concepire il territorio e l'ambiente come un patrimonio che abbiamo in eredità e che, volendo, possiamo anche dissipare, perché chi ce lo ha dato non c'è più (per cui abbiamo la facoltà ed il potere e l'autorità anche di distruggerlo); al contrario, l'atteggiamento culturale che ci deve caratterizzare è che ciò non sia possibile, perché non abbiamo questa autorità. La proprietà ed i beni che abbiamo in consegna sono dei nostri figli e noi abbiamo il dovere di darglieli in buone condizioni, possibilmente migliori di quando l'abbiamo ricevuto dai nostri genitori e dai nostri antenati. In pratica, si introduce la variabile tempo nel concetto di sviluppo, che invece nell'economia classica e tradizionale aveva assunto un significato assai ridotto.

Questa definizione, può apparire ancora un'espressione generica; non lo è, perché in quell'occasione a Rio, la comunità internazionale tradizionale classica riunita si è preoccupata di corredarla di una serie di vincoli interpretativi che sono stati esposti nella Carta dei Principi di Rio e dall'Agenda 21 di Rio: 40 articoli che dicono come ci si deve comportare nei vari mondi, compresa la salute, nelle varie aree geografiche e nel tempo (quindi a favore di più generazioni). La comunità tradizionale si è pertanto preoccupata di non essere accusata di genericità, dando ulteriori specificazioni. In particolare, al di là degli articoli dell'Agenda 21 di Rio, ci sono alcuni principi generali che ci aiutano a capire meglio, anche dal punto di vista tecnico. Ad esempio, per poter definire una politica come sostenibile, bisogna tenere conto che "la produzione di beni non deve creare scarti, rifiuti, inquinanti che non possano essere assorbiti dal sistema circostante in tempi ragionevolmente brevi". Queste sono chiavi che ci permettono di giudicare l'azione



quotidiana e verificare se è conforme a questo principio. Questo principio sugli inquinamenti ha un rapporto strettissimo con la salute; anzi il mondo della salute ha il ruolo di collaborare con le altre discipline e gli altri mondi, per aiutarli a definire quegli standard o quei limiti di sopportabilità per la salute di un inquinante nell'atmosfera o nelle acque o nei cibi, che poi governano le politiche delle singole componenti. La sanità in questo caso ha dunque il dovere di dare input agli altri mondi per "aiutarli ad essere aiutati", cercando di creare le condizioni di politica ambientale tese a garantire certi livelli di qualità della salute. Qui è chiaro il rapporto con la salute.

Adesso vediamo l'altro principio sulle risorse: "le risorse devono essere consumate ad una velocità tale che permettano alla natura di ripristinarle". È il concetto di risorsa finita e di risorsa rinnovabile. Dobbiamo organizzarci in modo da costruire una società ed un sistema produttivo tesi ad utilizzare solo risorse rinnovabili, perché le altre sono finite e destinate a terminare. Il patrimonio, che abbiamo avuto in consegna dai nostri figli, abbiamo il dovere di restituirlo o uguale o accresciuto, non depauperato. Ci hanno dato un capitale economico e finanziario, noi adesso dobbiamo preoccuparci di utilizzare gli interessi che questo capitale produce, ma non il capitale stesso, altrimenti diamo ai nostri figli meno capitale di quanto ci hanno dato in prestito. Come può il mondo della salute aiutare gli altri mondi? Bisogna che questo rapportarsi con la finitezza delle risorse entri anche nella programmazione e gestione della sanità e nella cultura sanitaria. Faccio un esempio concreto: questo principio presuppone politiche contrarie alla cultura dell'usa e getta (la dematerializzazione della società), perché, essendo materiale spesso finito, dobbiamo usarne il meno possibile per poterlo usare il più a lungo possibile. Allora se io vado in una scuola e a livello del Comune di Modena propongo di passare dall'usa e getta delle stoviglie per la mensa scolastica a stoviglie e beni durevoli (in ceramica, ad esempio), questo sarebbe una cosa buona e giusta in rapporto al principio di sostenibilità, ma a condizione che l'epidemiologo, o l'esperto sanitario che fa da consulente alla mensa scolastica, non mi dica "no, perché l'esigenza di igiene impone la cultura dell'usa e getta", facendo immediatamente cadere il presupposto dell'uso delle risorse rinnovabili ed il consumo di beni durevoli. Quindi chi si occupa di igiene della scuola ci deve aiutare a trovare quelle soluzioni che, garantendo sempre l'igienicità degli ambienti e dei materiali che usiamo, ci devono però aiutare a risolvere questo problema, perché gli altri mondi non ci riuscirebbero di fronte a questo input che proviene da chi garantisce la salute dei nostri figli. Il mondo della salute deve dunque mettere nel suo calendario e nei suoi input anche gli altri principi di sostenibilità, in modo da sviluppare politiche sanitarie coerenti con l'insieme dei principi di sostenibilità.

Un capitolo importantissimo dell'Agenda 21 di Rio è la definizione di piani d'azione per far sì che tutte le componenti si diano piani d'azione ambientali per lo sviluppo sostenibile. Questo piano d'azione ambientale, che noi in provincia di Modena non abbiamo più chiamato ambientale, bensì "piano d'azione per lo sviluppo sostenibile", per dargli una valenza ancora più generale, porta dentro di sé dei piani settoriali (ma ben integrati con gli altri), di cui il Piano per la Salute è uno dei pilastri. Quindi dentro il piano d'azione generale promosso dalle Nazioni Unite ci sta, come segmento ben integrato ed articolato con gli altri, il Piano di Salute.

Un'altra importante sottolineatura dell'Agenda 21 di Rio sta nel capitolo 28 che individua e invita le singole comunità locali ad avviare un processo di consultazione e di costruzione del consenso tra le parti sociali, al fine di definire ad attuare un piano d'azione locale ambientale per la sostenibilità urbana da avviare entro il 2000 e rivolto al 21° secolo. La Conferenza di Rio era costituita dai presidenti dei governi di più di 180 Paesi del Pianeta, tra cui tutti quelli industrializzati, compresi gli Stati Uniti d'America ed i Paesi europei. Essi comprendono (nel 1982 non siamo ancora in questo boom del decentramento amministrativo che viviamo oggi) che, da soli, i governi, senza un forte contributo locale,

non sono in grado di promuovere la sostenibilità dello sviluppo, per cui dedicano un articolo completo al ruolo degli Enti Locali ed invitano a costruire un Piano d'azione locale. Quindi c'è un piano d'azione generale (Agenda 21), che è quello degli Stati; poi ogni Paese si deve dare un proprio piano d'azione nazionale ed ogni Ente Locale, a sua volta, deve darsi un suo piano d'azione locale (di Agenda Locale 21), di cui il Piano per la Salute è un'articolazione.

Se scorriamo i titoli dei 40 articoli di Agenda locale 21 (in tutto gli articoli sono più di 800 pagine) di Rio, si osserva che uno è dedicato specificatamente alla protezione ed alla promozione della salute umana, ma tutti insieme i 40 articoli promuovono lo sviluppo sostenibile e durevole. Quindi le attività operative concrete tradizionali nel campo della salute sono un'articolazione di un mondo molto più grande e complesso e tutte quante insieme concorrono alla qualità della vita connessa ad un modello di sviluppo sostenibile; moltissime di queste concorrono a fare quell'attività indiretta nel campo della salute che crea le condizioni per una salute basata non solo sulle politiche sanitarie vere e proprie, ma sul controllo preliminare (dall'ambiente alla società). Alcune di queste attività sono importantissime: la lotta alla povertà, il cambiamento dei modelli di consumo, le dinamiche demografiche, oltre a tutte quelle legate all'ambiente ed all'ecosistema. E' un vero e proprio piano strategico generale globale; tutte queste azioni devono essere realizzate perché si compia l'obiettivo della promozione di uno sviluppo sostenibile durevole. Una deduzione del fatto, che un articolo su 40 sia legato alla salute ma che tutti insieme concorrano alla salute, sta nel concetto che non si può parlare della salute dell'uomo, se contemporaneamente non si attivano politiche di sistema tese alla prevenzione della salute del pianeta, del sistema e dell'ecosistema pianeta nel suo complesso.

L'Europa è stata tra le prime che ha aderito a questo modello e già nel 1992 riporta nel trattato di Maastricht una citazione (essendo un trattato puramente economico-finanziario, non ci si aspettava di trovare al suo interno questa citazione), in cui il commissario europeo si preoccupa di dire che è necessaria l'integrazione delle politiche ambientali con le altre politiche. Nella stesso anno viene licenziato il 5° programma d'azione ambientale dell'Unione Europea e viene sottotitolato a favore dell'ambiente e di uno sviluppo durevole e sostenibile. Quindi l'Europa ha un ruolo di egemonia culturale a livello globale rispetto a questo tema. Il 5° piano d'azione si è compiuto ed in questi giorni è in discussione al Parlamento europeo il 6° programma d'azione. La commissione ha licenziato la proposta del 6° piano d'azione che, come sottotitolo, porta "Ambiente 2010, nostro futuro, la nostra scelta"; essa conferma l'obiettivo dello sviluppo durevole e sostenibile e, per dare un esempio di come la UE organizza la materia e si è preoccupata di affrontarla in termini integrati, organizza tutte le tematiche tradizionali delle politiche ambientali in 4 grandi famiglie. Il 6° programma durerà dal 2001 al 2010; la commissione lo ha licenziato all'inizio dell'anno, è alla discussione del Parlamento e speriamo che questo lo approvi entro l'anno, in modo che dal prossimo anno (2002) sia operante e duri fino al 2010. Le 4 famiglie hanno questi titoli:

1. cambiamento climatico
2. natura e biodiversità, proteggere una risorsa unica
3. ambiente e salute
4. uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti.

La UE riconduce tutte le tematiche tradizionali (lotta agli inquinamenti atmosferici, elettromagnetismo, ..) delle politiche europee in campo ambientale in 4 grandi famiglie, preoccupandosi di cogliere l'integrazione tra di loro e con altri mondi. Per il cambiamento climatico, si occuperà di energia ma anche di catastrofi idrogeologiche, si occuperà di come si condiziona lo sviluppo urbano sostenibile dei trasporti, ecc. Per la famiglia ambiente e sviluppo, "l'obiettivo di questa area è ottenere una qualità dell'ambiente, in virtù

della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana". Quindi si introduce la salute come obiettivo che devono perseguire le politiche ambientali ed i controlli dell'inquinamento atmosferico. E' chiaro anche il titolo sull'uso delle risorse naturali: normalmente, fino ad alcuni anni fa, l'uso delle risorse naturali era in capo a quelle istituzioni (Ministeri) in cui l'uso delle risorse naturali in discussione era funzionale a quell'attività produttiva. L'energia è sempre stata un'attività in capo al Ministero dell'Industria; in questo modo, si porta l'energia dentro il mondo dei cambiamenti climatici; quindi le politiche di controllo e di contenimento dell'energia sono sottratte alla destinazione di supporto allo sviluppo economico classico tradizionale e sono ricondotte ad un mondo più integrato in cui, nel garantire questo, ci si preoccupa che non produca ulteriori e più gravi danni, come quello dei cambiamenti climatici che tanto problema danno anche alla salute classicamente intesa, non solo in termini di impatto sugli ecosistemi, sulle catastrofi o sulle grandi siccità.

I rifiuti vengono introdotti dentro il mondo delle risorse naturali e quindi si invita a riconsiderarli, non solo in funzione del problema ambientale che producono, ma anche dell'opportunità di risorse che questi possono costituire in termini di risparmio energetico. Metodologicamente, il processo di Agenda locale 21 presuppone un percorso assai simile a quello che voi stessi avete utilizzato nella definizione del Profilo di Salute che è funzionale alla realizzazione del Piano per la Salute. Le tappe comprendono la partecipazione, la conoscenza, il monitoraggio, la costruzione partecipata di scenari condivisi, di obiettivi condivisi e di azioni condivise in rapporto agli obiettivi che sono stati realizzati. Questo aiuta: tutti quei mondi che hanno già fatto propri tutti questi stili e questi metodi, perché essi avranno un vantaggio alla sinergia delle relazioni tra di loro. Il processo di Agenda locale 21 utilizza lo stesso metodo che voi avete utilizzato e quindi è un passo avanti per promuovere questa integrazione. La provincia di Modena, assieme al comune di Modena prima e poi da sola nell'ultima fase, ha dato vita ad un processo di Agenda locale 21 della provincia di Modena che si è concluso il 5 giugno di questo anno (giornata mondiale per l'ambiente) con l'approvazione da parte del consiglio provinciale di un documento che prende il nome di "piano d'azione Agenda locale 21 della provincia di Modena". La provincia di Modena ha quindi ottemperato ad una fase del processo di Agenda locale 21. Uno dei problemi che sorge quando si fa questa pianificazione generale strategica è relativa a come convincere mondi che hanno linguaggi, competenze e professionalità che tendono a chiuderli in se stessi, in ghetti più o meno dorati, a colloquiare ed a intendersi con gli altri. Questo era uno dei nostri problemi principali (questo è il piano d'azione dell'amministrazione provinciale che agisce all'interno delle competenze della provincia e non un piano che abbiamo fatto precedentemente a carattere più generale che si faceva carico di tutti i problemi di una comunità). Riporto l'articolazione della 112 azioni che caratterizzano il piano di azione della provincia di Modena per aree tematiche tradizionali; esso indica lo sforzo ancora disomogeneo con cui noi ci siamo ripromessi di ricondurre ad un unico strumento attività che tradizionalmente sono collocate dentro a mondi particolari. In pratica, tutti i settori della provincia concorrono alle 112 azioni; questa è la cosa di cui siamo più orgogliosi, perché non era scontato che avremmo convinto gli addetti al turismo, all'agricoltura .. a farsi carico di segmenti di un processo di Agenda locale 21 promosso verso lo sviluppo sostenibile. C'è una prevalenza di azioni dentro al settore ambientale tradizionale e a quello della pianificazione territoriale, meno negli altri, ma tutti i settori della provincia hanno concorso e concorreranno a realizzare alcune azioni finalizzate all'obiettivo generale della promozione dello sviluppo sostenibile. Questa disomogeneità ci darà anche la sensazione che abbiamo delle resistenze a procedere in questa direzione e quindi dobbiamo lavorare per recuperare un consenso ed un impegno più generale ai temi della sostenibilità dello

sviluppo; ci sono comunque le condizioni perché ciò si possa determinare. Il piano è in progress, si aggiorna continuamente, va verificato e ammodernato continuamente. Il progetto locale di Agenda 21 si basa su accordi volontari, né auspichiamo una legge che obblighi a imporre la sostenibilità dello sviluppo; la sostenibilità dello sviluppo non si impone, ma si conquista giorno per giorno nella società con il consenso, con accordi volontari e condivisi. Credo che questo stile caratterizzi questa fase storica del mondo della salute pubblica ed anche il metodo che va verso la realizzazione del Piano d'azione per la Salute. Il Piano d'azione per la Salute è una colonna portante del piano d'azione di Agenda locale 21 della provincia di Modena, ma più in generale dello sviluppo sostenibile e durevole in questa era di globalizzazione e di esigenza di chiarire il rapporto tra il locale e il globale. C'è un doppio problema da risolvere: la connessione tra i mondi, la connessione tra le generazioni, la connessione tra il globale ed il locale. Ogni volta che valutiamo un'azione nel suo principio di sostenibilità, dobbiamo valutare l'effetto globale che la nostra azione locale produce e come l'azione globale agisce sull'effetto locale; la causa va trovata nell'azione globale e quindi le politiche in questo caso devono essere generali e globali. Questo mi serve per dire che è importantissimo il ruolo locale ma non è sufficiente; non dobbiamo illuderci che i governi dal centro (dal mondo, dall'Europa, dall'Italia) possano risolvere più problemi ma neanche a livello locale si possono risolvere tutti i problemi. E' dal dialogo tra questi livelli, locale e globale, che c'è la speranza che si possa promuovere un diverso modello di sviluppo.