



*Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio*

## **Monitoraggio dei progetti di Agenda 21 locale**

cofinanziati dal Ministero dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio



Bando 2000 per il cofinanziamento di programmi di sviluppo sostenibile  
e di attuazione di Agende 21 locali

**Secondo questionario: elaborazioni e analisi**

Il volume è stato predisposto dalla Direzione per lo Sviluppo Sostenibile Divisione I° Gruppo di lavoro Agenda 21 locale:

Coordinamento	Francesca De Lucia Viviana Spadoni
Elaborazione testi	Tiziana Allegrini Massimo Anzalone Alessandro Borrelli Bruna De Amicis Francesca De Lucia Federico Falcitelli Pierluigi Manzione Mariangela Pantaleo Paolo Salvi Marcella Sgura
Elaborazioni statistiche (Ufficio statistica)	Massimo Anzalone
Coordinamento editoriale	Tiziana Allegrini Francesca Papini Patrizia Pennazza Claudia Terzani

Ringraziamo Elio Manti, Fulvio Riccobono e Claudia Terzani per la gentile collaborazione.

Il testo è disponibile sul sito: [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

## INDICE

PRESENTAZIONE	5
PREMESSA	7
CAP. 1) INTRODUZIONE	
1.1 La metodologia adottata	9
1.2 Il quadro di riferimento	11
CAP. 2) I RISULTATI DELL'INDAGINE	
2.1 La Relazione sullo Stato dell'Ambiente	17
2.2 La certificazione ambientale	25
2.3 La contabilità ambientale	31
2.4 L'informazione	37
2.5 Il Forum	42
2.6 Gli Indicatori di sviluppo sostenibile	51
2.7 Le linee guida per lo sviluppo sostenibile e il Piano d'Azione Locale	56
2.8 Gli studi di prefattibilità	63
2.9 Ulteriori approfondimenti	66
CAP. 3) CONCLUSIONI	71
APPENDICE	
Il Bando 2002 per il cofinanziamento di programmi di attivazione e di attuazione di Agende 21 locali - Primi dati quantitativi	75
ALLEGATO	
L'elenco degli Enti cofinanziati dal Bando 2000	77

## PRESENTAZIONE

*Il Vertice di Johannesburg ha indicato gli obiettivi e i programmi per l'integrazione della dimensione ambientale nelle strategie dello sviluppo, ha riconosciuto il ruolo positivo e necessario delle imprese e delle comunità locali per coniugare crescita economica e protezione dell'ambiente, ha definitivamente messo la parola fine alla teoria e alla pratica del conflitto tra ambiente e sviluppo.*

*Il Vertice ha rappresentato un'importante occasione anche per rilanciare l'impegno degli Enti locali per l'attuazione dell'Agenda 21.*

*In questo senso l'Agenda 21 locale rappresenta uno strumento innovativo di governance, intesa come combinazione dei modi con i quali i soggetti pubblici e privati compongono i loro interessi a volte conflittuali, in modo trasparente e decentralizzato, contribuendo ad attuare il principio di sussidiarietà che ispira la riforma del diritto degli Enti locali secondo il quale le funzioni amministrative e di governo devono essere attribuite agli enti più vicini al cittadino e quindi, in primo luogo, ai comuni.*

*Tra gli indicatori che contraddistinguono una buona governance la partecipazione, il consenso, l'equità e la visione strategica rappresentano il valore aggiunto di Agenda 21 locale.*

*L'Italia può vantare oggi il quadro più dinamico delle Agende 21 locali a livello europeo, con 722 comunità locali aderenti alla Campagna Europea per le Città Sostenibili su un totale di 1.880, soprattutto grazie ai programmi di promozione e alle risorse destinate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ad incentivare le buone pratiche di sostenibilità locale.*

*L'iniziativa del Ministero ha avuto un ruolo determinante nella diffusione in Italia dei processi di Agenda 21 locale: ben il 62% dei progetti cofinanziati con il bando 2000 rappresentano infatti l'avvio di nuove esperienze di Agenda 21 locale, che coinvolgono soggetti, interessi e risorse mai prima dedicate alla sperimentazione di pianificazione territoriale integrata e partecipata.*

*Il successo di queste iniziative ha spinto il Ministero a dare continuità alle azioni avviate per la promozione dello sviluppo sostenibile locale tramite un nuovo bando per il cofinanziamento di progetti di Agenda 21 locale cui hanno partecipato complessivamente 804 tra Enti locali (comuni, comunità montane e province) ed Enti di gestione di aree naturali protette.*

*I risultati del monitoraggio offrono una preziosa occasione di riflessione per orientare il proseguimento dei programmi di Agenda 21 locale nella direzione della valorizzazione dell'ambiente come opportunità di sviluppo.*

**Altero Matteoli**  
*Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio*

## PREMESSA

Gli Enti locali impegnati oggi in Italia, almeno formalmente, nella realizzazione di processi di Agenda 21 locale sono oltre 700, su un totale complessivo, a livello europeo, di circa 1880<sup>1</sup>.

Si tratta, per il nostro Paese, di un dato non del tutto corrispondente al numero effettivo di processi attivati, in quanto un decisivo impulso ad adottare la Carta di Aalborg è derivato dal Bando di cofinanziamento di processi di Agenda 21 locale del Ministero dell'Ambiente del dicembre 2000 che prevedeva, come requisito obbligatorio, l'adesione degli Enti alla Carta di Aalborg. I processi che si possono ritenere avviati, oltre ai 110<sup>2</sup> cofinanziati dal Ministero di cui si tratta in questo volume, sono legati a iniziative isolate o a bandi regionali e non possono essere ricondotti al numero di adesioni alla Campagna europea città sostenibili e all'Associazione A21 Italy. A tal proposito, una recente indagine svolta da FocusLab<sup>3</sup> su queste Amministrazioni (che nel giugno 2002 erano oltre 500) non offre risultati particolarmente incoraggianti: rispetto al 55% degli Enti che ha operativamente avviato il processo di Agenda 21 locale, risulta che solo il 4% ha definito il Piano d'Azione Locale e soltanto l'1% ha completato il processo e sta svolgendo attività di monitoraggio.

Il quadro delle Agende 21 locali è comunque destinato ad arricchirsi a seguito della recente pubblicazione dei bandi regionali di Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Puglia e Sardegna e alla chiusura del secondo Bando di cofinanziamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Si può senz'altro affermare che i dati relativi ai 110 progetti cofinanziati dal Ministero sono in continua evoluzione, essendo i progetti ancora in corso. Il dinamismo di questi processi sottende un notevole sforzo delle Amministrazioni per svolgere al meglio i progetti e per sviluppare modelli di sviluppo sostenibile praticabili a livello locale. Solo entro l'estate del 2003, quando tutti i progetti

cofinanziati saranno conclusi, sarà possibile effettuare un bilancio complessivo sugli esiti del Bando e ridisegnare la geografia degli Enti che hanno intrapreso processi di Agenda 21 locale.

Il riconoscimento della dimensione locale quale livello ideale per attuare lo sviluppo sostenibile è oramai universalmente affermato, e anche il recente Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD), tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, ha rappresentato un'importante occasione per rilanciare l'impegno degli Enti locali in questa direzione. Il documento finale adottato, la *Dichiarazione degli Enti locali*, costituisce una vera e propria assunzione di responsabilità rispetto al ruolo che tali Enti possono svolgere per promuovere lo sviluppo sostenibile nelle proprie comunità. Nell'*Appello di Johannesburg*, adottato dall'Assemblea dei Governi locali svoltasi durante il WSSD, si fa appello alle autorità nazionali affinché promuovano il rafforzamento delle istituzioni di Governo locale organizzato. Rispetto ai temi messi in evidenza in occasione della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, si sottolineano i rischi connessi alla globalizzazione in termini di potere delle comunità locali di determinare il proprio sviluppo: la percezione dell'impatto della globalizzazione sui sistemi locali da parte delle comunità e dei Governi locali, infatti, è altissima e l'esposizione sul mercato globale ne accresce la vulnerabilità. D'altra parte, i Governi locali rivestono un peso

<sup>1</sup> Fonte: Campagna europea città sostenibili, 30 gennaio 2003.

<sup>2</sup> Ci si riferisce a 110 progetti e non più 111 perché il Comune di Lecce ha rinunciato al cofinanziamento del Ministero in quanto beneficiario delle risorse destinate dal POR Puglia all'attivazione dei processi di Agenda 21 locale.

<sup>3</sup> FocusLab, Associazione A21Italy, "Lo stato di attuazione dell'Agenda 21 locale in Italia", giugno 2002.

sempre più importante nella bilancia della sostenibilità all'interno di un Paese, se si considera che attualmente più della metà della popolazione mondiale vive nelle città e che, entro il 2030, questa quota salirà al 63%<sup>4</sup>. Proprio per questa consapevolezza, l'appello invita i Governi nazionali a riconoscere il Governo locale come sede fondamentale di pianificazione e programmazione e ad adoperarsi per la promozione di Piani di Azione Locale "concreti e realistici".

Nei documenti finali del Summit il Governo locale ha ottenuto il riconoscimento della comunità internazionale per il suo ruolo di attore chiave nell'attuazione dell'Agenda dello sviluppo sostenibile: nel *Piano di attuazione* i Governi si impegnano a promuovere la formazione e il potenziamento di strutture di coordinamento a livello nazionale per lo sviluppo sostenibile e ad incoraggiare lo sviluppo delle attività di livello locale, sottolineando "il ruolo e le capacità degli Enti locali come attori nell'implementazione di Agenda 21"; nella *Dichiarazione politica*, adottata alla chiusura del Vertice, i Governi riconoscono l'importante ruolo dell'Agenda 21, affermando che "lo sviluppo sostenibile ha bisogno di una visione a lungo termine e di un allargamento della base di partecipazione nella formulazione di politiche a tutti i livelli" e si impegnano "a rafforzare e migliorare i sistemi di Governo

per un'efficace applicazione dell'Agenda 21, degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e del *Piano di attuazione* di Johannesburg".

Come è stato recentemente affermato, nel prossimo anno "occorrerà lavorare per favorire ulteriormente la diffusione di processi concreti di Agenda 21 locale, assumendo l'obiettivo minimo di un raddoppio nel corso del 2003 dei Forum cittadini aperti, l'impegno ad adottare in modo conseguente Piani d'azione concreti che contengano obiettivi quantificati e temporizzati e sistemi di monitoraggio dei risultati basati su indicatori di sostenibilità verificabili e confrontabili"<sup>5</sup>.

Riprendendo lo slogan ideato a Kolding nel corso della Conferenza organizzata dall'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) "Jo'burg+Europe" svoltasi dal 3 al 6 novembre, l'obiettivo per il prossimo decennio è di passare dall'Agenda 21 all'Azione 21.

Paolo Soprano  
Direttore della Divisione I  
Direzione per lo Sviluppo Sostenibile

<sup>4</sup> Fonte: World Bank, 2002.

<sup>5</sup> G. Gamba, in atti della Conferenza "Sviluppo delle Agende 21 locali dopo il WSSD di Johannesburg: nuovo ruolo degli Enti locali" - Roma, 15 novembre 2002.

## 1 INTRODUZIONE

### 1.1 La metodologia adottata

Il secondo questionario rappresenta una delle tappe dell'attività di monitoraggio che il Ministero sta sviluppando sui progetti di Agenda 21 locale cofinanziati con il Bando 2000. Il primo questionario<sup>6</sup> ha consentito di raccogliere informazioni sugli Enti che hanno ricevuto il cofinanziamento e di avere un quadro più chiaro della loro collocazione all'interno del processo di Agenda 21 locale tramite la suddivisione in apprendisti, praticanti e pionieri; con il secondo questionario si è fatto il punto della situazione sullo svolgimento dei progetti e sulle criticità incontrate dagli Enti. Le informazioni raccolte hanno consentito sia di verificare se lo sviluppo dei progetti rispetta la tempistica programmata, sia di effettuare alcune considerazioni sugli esiti fin qui raggiunti. Tracciare il quadro completo delle difficoltà incontrate dagli Enti nello svolgimento dei progetti ha fornito, inoltre, gli strumenti per poter meglio definire e programmare le prossime attività di supporto ai processi di sostenibilità a livello locale.

Il questionario si articola in 4 sezioni (A,B,C,D)<sup>7</sup> che riprendono le quattro categorie di intervento previste dal Bando 2000. Ogni sezione è stata suddivisa in sottosezioni corrispondenti alle principali azioni del processo di Agenda 21 locale. Come per il primo questionario, anche in questo caso si è privilegiata la struttura delle domande chiuse, che permettono una più rapida codifica delle informazioni e la massima comparabilità delle risposte anche tra sezioni differenti. Lo schema di riferimento è stato completato con alcune domande semi-aperte (finalizzate ad ottenere informazioni aggiuntive rispetto alle alternative già previste nel questionario) e con alcune domande aperte attraverso cui è stata lasciata piena libertà agli Enti locali di spiegare il tipo di attività che stanno sviluppando. In alcuni quesiti si è preferito lasciare la possibilità di indicare più di una risposta per

rendere maggiormente flessibile lo schema di riferimento.

Per ogni sezione i dati sono stati trattati in maniera aggregata, per valutare la prevalenza delle risposte per singolo tematismo. Per le domande alle quali era possibile indicare più di una risposta, sono state calcolate le frequenze relative in modo da farne risaltare immediatamente la distribuzione. Per le risposte aperte e per quelle semi-aperte, si è cercato di aggregare i dati per rendere le informazioni disponibili in forma sintetica.

In ogni sezione sono state ripetute alcune domande chiave (il ruolo del Forum, l'assistenza esterna, il rispetto dei tempi del cronogramma, le risorse finanziarie impiegate) allo scopo di svolgere un'analisi incrociata dei dati confrontando i temi trattati rispetto alle azioni di riferimento.

All'inizio di ogni sottosezione è stata inserita una domanda relativa allo stato di avanzamento delle attività; in questo modo è stato possibile ottenere una fotografia dello stato dell'arte dei processi di Agenda 21 locale a circa metà percorso.

Il questionario è stato pubblicato sul sito del Ministero<sup>8</sup> nel mese di luglio 2002 e, contestualmente, è stata inviata ai responsabili dei 110 progetti cofinanziati una comunicazione sull'attività di monitoraggio e sulla scadenza dei termini per l'invio del questionario compilato. Alla data del 30 novembre 2002 sono state raccolte le risposte di 102 Enti,

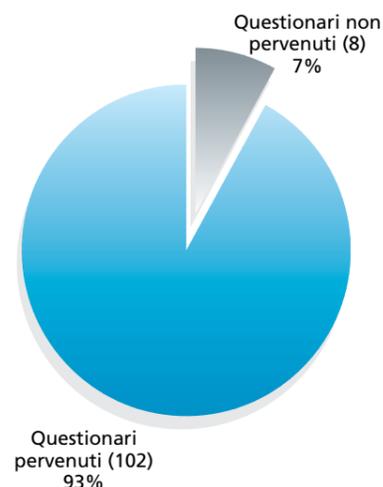
<sup>6</sup> Il primo questionario è stato somministrato agli Enti nel marzo 2002.

Le elaborazioni sono consultabili all'indirizzo [www.minambiente.it/SVS/agenda21/bando2000](http://www.minambiente.it/SVS/agenda21/bando2000).

<sup>7</sup> **Categoria A:** studi per la caratterizzazione ambientale del territorio, sperimentazione di progetti di contabilità ambientale e certificazione ambientale.  
**Categoria B:** azioni a sostegno dell'informazione e della partecipazione del pubblico e applicazione di indicatori di sviluppo sostenibile locale.  
**Categoria C:** predisposizione del Piano di Azione Locale e definizione di strategie di sviluppo sostenibile.  
**Categoria D:** studi di prefattibilità delle azioni già individuate nei Piani di Azione Locale.

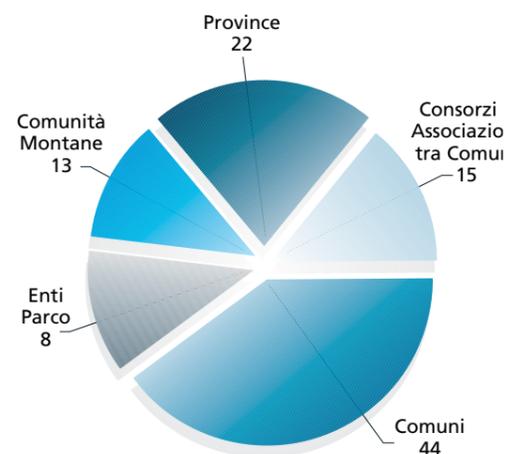
<sup>8</sup> [www.minambiente.it/SVS/index.htm](http://www.minambiente.it/SVS/index.htm)

Figura 1 – Questionari pervenuti e non pervenuti al 30 novembre 2002.



Fonte: Elaborazione Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT), 2003.

Figura 2 – Enti rispondenti al questionario suddivisi per tipologia



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

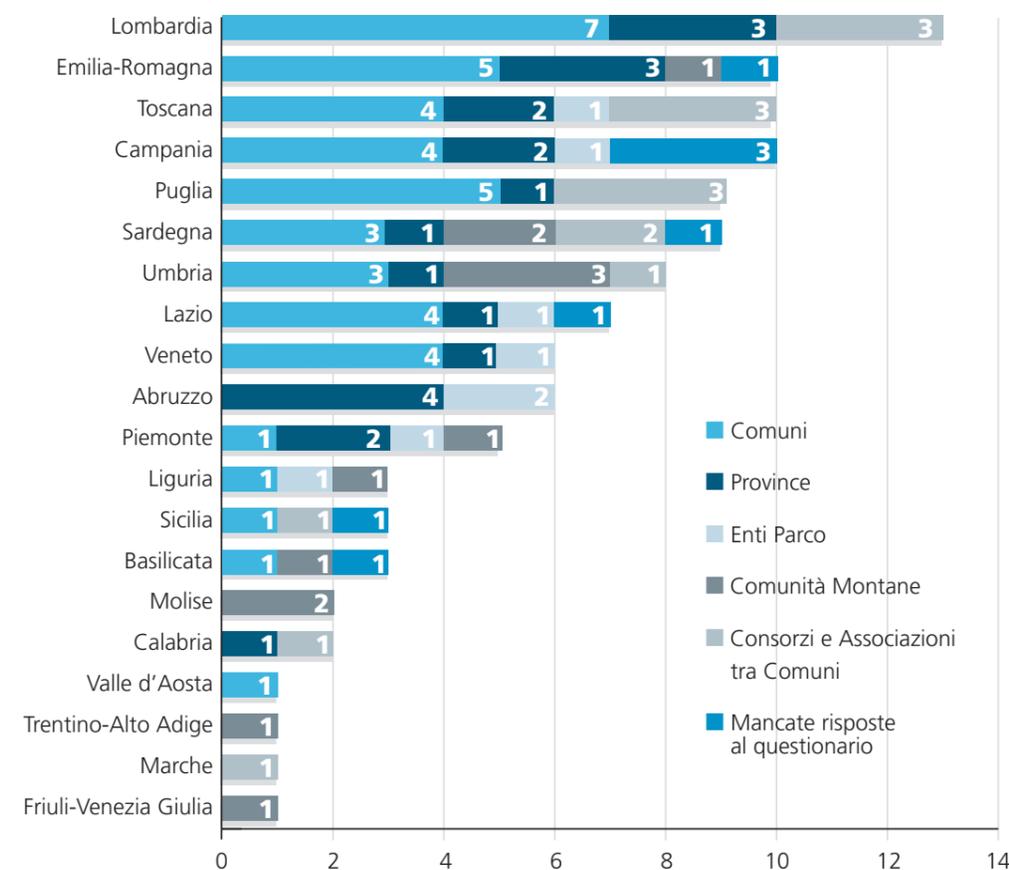
pari al 93% del totale (fig. 1).

Al questionario hanno risposto 44 Comuni, 22 Province, 15 Consorzi e Associazioni tra Comuni, 13 Comunità Montane e 8 Enti Parco (fig. 2). La suddivisione per Regione, considerata l'elevata percentuale di risposte pervenute, rispecchia fedelmente la distribuzione dei progetti cofinanziati (fig. 3). Prima di elaborare i dati è stato effettuato un rigoroso controllo delle informazioni attraverso la comparazione delle risposte fornite con quanto dichiarato dagli Enti nei progetti presentati: i questionari sono stati confrontati con questi ultimi al fine di verificarne la coerenza rispetto alle attività previste dal cronogramma. Laddove si sono riscontrate risposte non del tutto chiare, sono stati direttamente contattati i responsabili di progetto per un'ulteriore verifica delle attività.

La metodologia di base adottata, il questionario postale, è stata dunque integrata con l'intervista telefonica e con la verifica puntuale dei progetti presi in esame, per accrescere quanto più possibile l'attendibilità dei dati di partenza e garantire la coerenza delle elaborazioni.

D'altra parte, il commento dei dati è stato arricchito dalle considerazioni e dalle impressioni emerse gradualmente attraverso le esperienze dirette che ciascuno dei componenti del gruppo di lavoro Agenda 21 locale ha dei progetti che segue direttamente.

Figura 3 – I 110 progetti cofinanziati



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

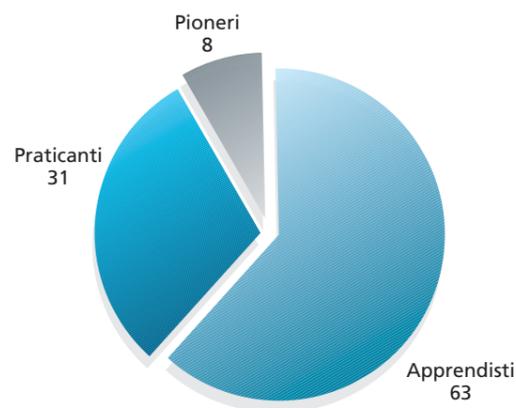
## 1.2 Il quadro di riferimento

Il quadro d'insieme delle attività di Agenda 21 locale intraprese dagli Enti che hanno risposto al questionario permette di svolgere alcune considerazioni preliminari. Come già accennato, la suddivisione in apprendisti, praticanti e pionieri<sup>9</sup>, effettuata nel primo questionario di monitoraggio per collocare gli Enti cofinanziati all'interno dei processi di Agenda 21 locale attivi già prima del Bando, non costituirà il riferimento costante per l'interpretazione dei dati, poiché in questa fase interessa maggiormente approfondire il tipo di attività intraprese. È sufficiente fare

riferimento alla figura 4 per riassumere la distribuzione degli Enti in base alla data di adozione della Carta di Aalborg in pionieri, apprendisti e praticanti e nelle categorie di azione previste dal Bando. Il quadro emerso mostra la diversa maturità degli Enti nell'affrontare le tappe di sviluppo di un processo di Agenda 21 locale.

<sup>9</sup> "Monitoraggio dei progetti di Agenda 21 locale cofinanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Primo questionario: elaborazioni e analisi", Roma, ottobre 2002.

Figura 4 - Enti classificati in base alla data di adozione della Carta di Aalborg e suddivisi nelle categorie d'azione previste dal Bando



Legenda:

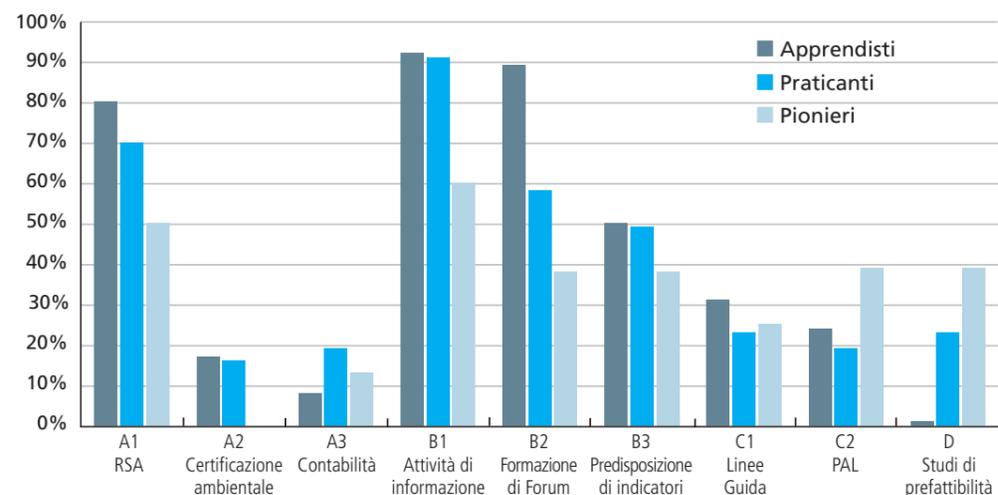
**Apprendisti:** Enti che hanno adottato la Carta di Aalborg dopo il 28-12-2000 (data di pubblicazione del Bando);

**Praticanti:** Enti che hanno adottato la carta di Aalborg tra il 01-01-1998 e il 28-12-2000;

**Pionieri:** Enti che hanno adottato la Carta di Aalborg prima del 31-12-1997.

Nota: dati in valore assoluto.

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

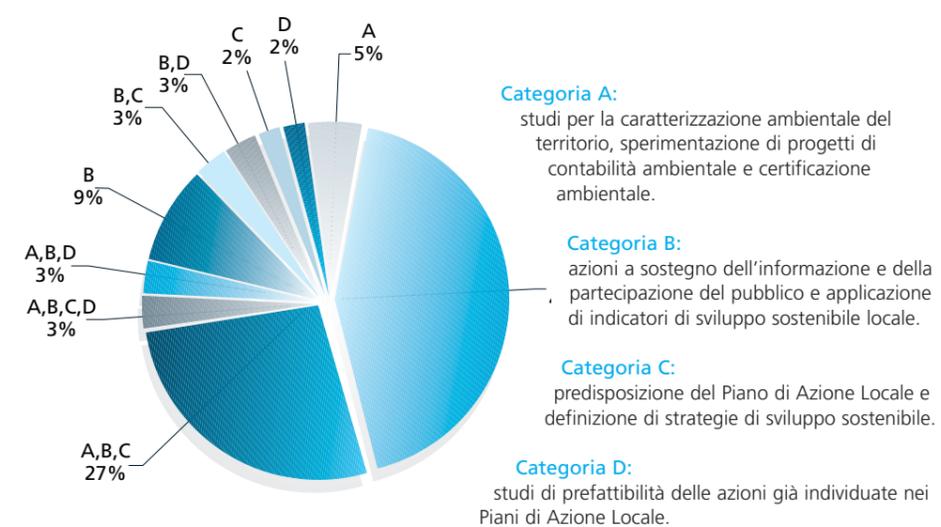
Per quanto riguarda le azioni, la categoria che ha riscontrato il maggiore successo è la B (Informazione, Forum, Indicatori) con il 91% di progetti, mentre la categoria A (Relazione sullo Stato dell'Ambiente, Certificazione ambientale, Contabilità ambientale) si attesta intorno all'81% (fig. 5).

L'analisi dei dati suddivisi per azioni mostra la netta prevalenza dell'attività di informazione (87%), seguita dalla formazione di Forum (75%) e dalla predisposizione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente (74%) (tab. 1). Le attività di informazione si caratterizzano come trasversali a tutte le azioni intraprese: le attività di comunicazione non rappresentano una fase separata del processo di Agenda 21 locale ma rivestono un ruolo centrale ed irrinunciabile lungo tutto il corso del progetto. Il Forum è a pieno titolo l'asse portante dell'Agenda 21 locale e, come si vedrà più avanti, svolge la funzione di consultazione, di indirizzo e di convalida delle decisioni assunte dall'Amministrazione. È interessante notare

che la maggior parte degli Enti che hanno avviato il Forum sono anche impegnati nell'attuazione di iniziative di caratterizzazione ambientale del territorio, per lo più redazione di Relazioni sullo Stato dell'Ambiente. Ciò è evidente dalla sovrapposizione di Enti che realizzano sia le attività previste dalla categoria A sia quelle della categoria B (76%). Di questi solo il 27% realizza anche il Piano d'Azione Locale, con il rischio, se i progetti non troveranno ulteriore motivazione e risorse, che il lavoro di coinvolgimento della cittadinanza non si concretizzi in un programma approvato e verificabile. Complessivamente, solo il 3% realizza l'intero processo di Agenda 21 locale con il progetto cofinanziato.

Dall'analisi delle specifiche attività di progetto suddivise per Regione emerge il ruolo trainante della Lombardia, non solo per l'elevato numero di progetti cofinanziati, ma anche per la loro completezza e complessità (tab. 2).

Figura 5 - Categorie di intervento previste nei progetti cofinanziati dal Bando



**Categoria A:** studi per la caratterizzazione ambientale del territorio, sperimentazione di progetti di contabilità ambientale e certificazione ambientale.

**Categoria B:** azioni a sostegno dell'informazione e della partecipazione del pubblico e applicazione di indicatori di sviluppo sostenibile locale.

**Categoria C:** predisposizione del Piano di Azione Locale e definizione di strategie di sviluppo sostenibile.

**Categoria D:** studi di prefattibilità delle azioni già individuate nei Piani di Azione Locale.

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Tabella 1 - Azioni cofinanziate suddivise per tipologia di Ente

	Enti Parco	Province	Comuni	Consorzi e Associazioni tra Comuni	Comunità Montane	Totale Enti	Percentuale rispetto al totale
A1 (RSA)	5	15	31	15	10	76	74,5
A2 (Certificazione)	3	2	6	3	2	16	15,7
A3 (Contabilità)	0	3	5	2	2	12	11,8
B1 (Attività di informazione)	6	19	38	15	11	89	87,3
B2 (Formazione di Forum)	5	14	32	14	12	77	75,5
B3 (Predisposizione di indicatori)	2	10	22	8	7	49	48,0
C1 (Linee Guida)	2	5	13	5	3	28	27,5
C2 (PAL)	1	4	12	4	3	24	23,5
D (Studi di prefattibilità)	1	4	6	0	0	11	10,8

Nota: campione di riferimento 102 Enti.

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Quanto alla tipologia di Enti, dalla tabella 1 emerge che nessun Ente Parco sperimenta sistemi di contabilità ambientale e che le aggregazioni tra Comuni effettuano quasi esclusivamente le tre azioni principali (RSA, Forum e informazione) che connotano le Agende 21 “principianti”; generalmente si tratta infatti di piccoli Comuni che hanno

scelto la forma associativa per la necessità di raggiungere la soglia di popolazione richiesta per partecipare al Bando e che difficilmente dispongono delle competenze e delle capacità per condurre azioni così specifiche ed innovative quali la contabilità ambientale o gli studi di prefattibilità.

Tabella 2 - Azioni cofinanziate suddivise per Regione

	A1 RSA	A2 Certificazione	A3 Contabilità ambientale	B1 Attività di informazione	B2 Formazione di Forum	B3 Predisposizione di indicatori	C1 Linee Guida	C2 PAL	D Studi di prefattibilità
Piemonte	2			5	4	5			1
Valle d'Aosta	1	1		1	1		1		
Lombardia	9	1	5	10	7	4	5	6	4
Trentino-Alto Adige		1		1	1				
Veneto	5	2		5	5	5	1	1	2
Friuli-Venezia Giulia	1			1	1	1			
Liguria	2	1		3	2	1	1		
Emilia-Romagna	6		1	6	5	3	3	4	3
Toscana	7	2	2	8	6	4	2	2	1
Umbria	6			7	7	6	3	4	
Marche	1	1		1	1	1			
Lazio	3	2	1	5	4	2	1		
Abruzzo	6	1		5	5	4		1	
Molise	1		1	2	2			1	
Campania	5	1	1	7	7	1	3		
Puglia	7	1		9	7	4	3	2	
Basilicata	2			2	1		1	1	
Calabria	2			2	2	2			
Sicilia	2		1	2	2	2	1	1	
Sardegna	8	2		7	7	4	3	1	
<b>Totale</b>	<b>76</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>89</b>	<b>77</b>	<b>49</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>11</b>

Nota: Campione di riferimento 102 Enti.

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

## 2 | I RISULTATI DELL'INDAGINE

### 2.1 La Relazione sullo Stato dell'Ambiente

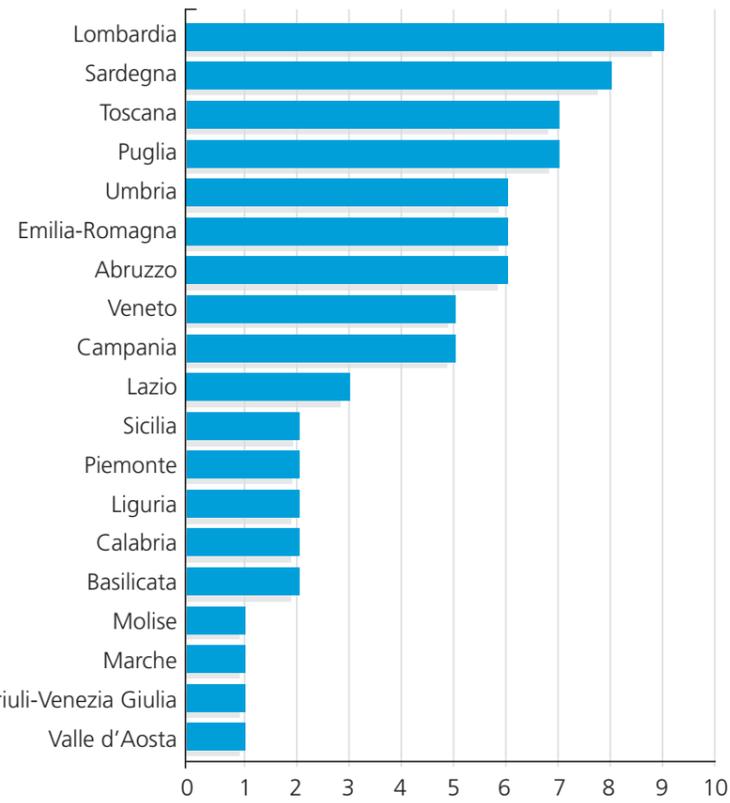
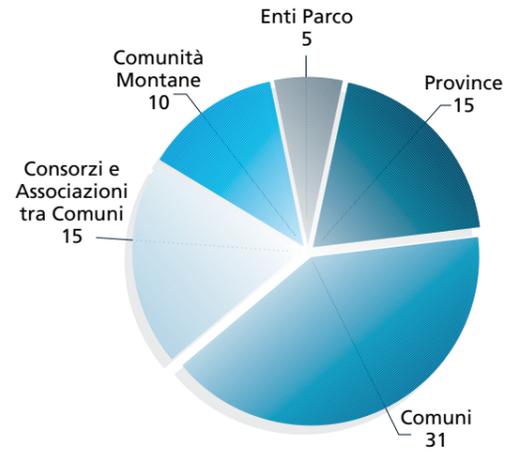
Uno dei risultati più tangibili di questo primo Bando di Agenda 21 locale sarà costituito dal gran numero di Relazioni sullo Stato dell'Ambiente (RSA) che saranno realizzate entro il termine di scadenza dei progetti. Saranno 76 i volumi pubblicati in prossimità dell'estate. La disponibilità di una così ampia mole di dati di rilievo locale, organizzati secondo modelli eterogenei, costituirà un'importante novità, in quanto base materiale per il cambiamento della programmazione delle politiche locali; in questo senso, ci si attende che non saranno solo le politiche ambientali ad esserne interessate visto che, da quanto emerge dalle informazioni raccolte, i temi affrontati

saranno di più ampio respiro.

Gli ecosistemi urbani vengono "fotografati" con un evidente sforzo nella raccolta di dati sulla qualità della vita. Prevale il contesto urbano quanto alla tipologia di Enti che hanno scelto questa linea d'azione: 31 Comuni, 15 Province, 15 Associazioni tra Comuni, a fronte di 10 Comunità Montane e 5 Enti Parco (fig. 6).

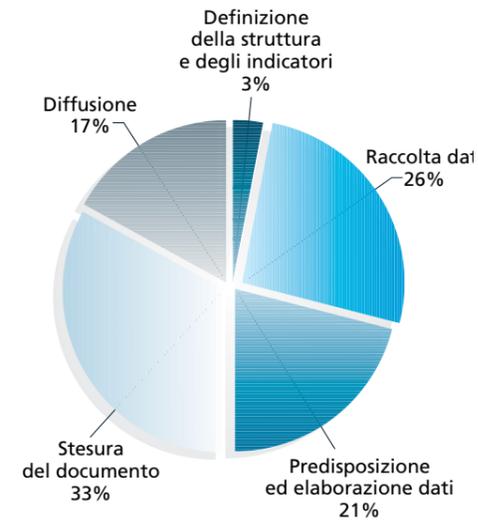
I dati raccolti si riferiscono allo stato di avanzamento dei lavori a circa 8-10 mesi dall'avvio dei progetti e registrano un quadro positivo di piena attività: il 21% degli Enti è in fase di elaborazione dei dati e il 33% di stesura; il 17% ha già diffuso il documento mentre il restante 29% è ancora nella fase iniziale di definizione della struttura e di raccolta dei dati (fig. 7).

Figura 6 - RSA: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regione



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 7 - Quale attività state svolgendo attualmente?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

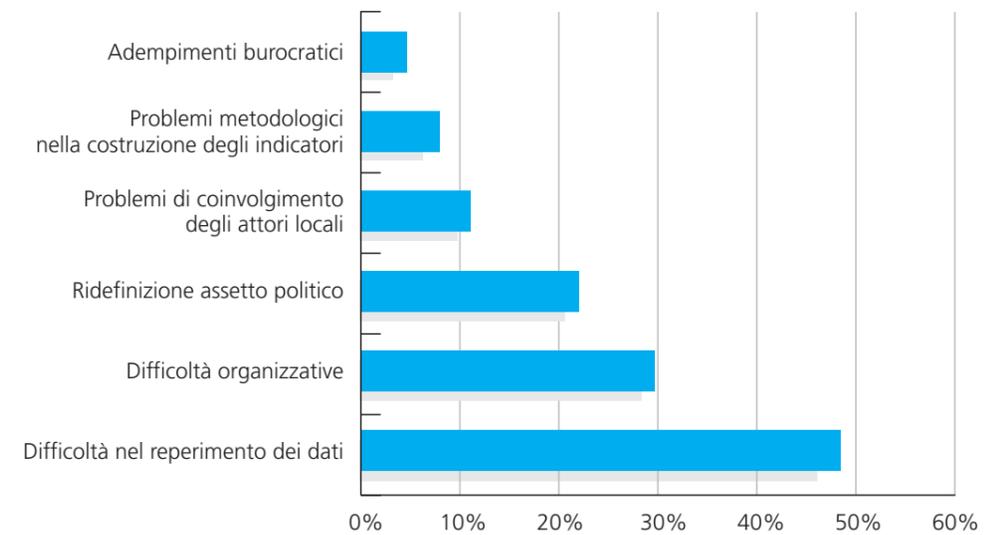
Se si considera che proprio sulla RSA si registra il maggior numero di ritardi sul cronogramma delle attività inizialmente fissato, (figg. 8 e 9) a causa soprattutto delle difficoltà nel reperimento dei dati, si comprende come ci sia ancora un 26% di progetti fermo nella fase di raccolta dati, mentre solo il 3% è effettivamente in grave ritardo.

Figura 9 - Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 8 - Motivi alla base del mancato rispetto dei tempi del cronogramma



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

L'inserimento della RSA all'interno di un processo di Agenda 21 locale attribuisce un valore aggiunto alla descrizione dello stato dell'ambiente: nel 39% dei casi l'individuazione dei temi da trattare viene discussa all'interno del Forum civico (fig. 10); in tal modo si giunge ad un indice condiviso e ad un documento di maggiore interesse per la cittadinanza, sia perché la partecipazione fa emergere altri temi rispetto a quelli indicati dai tecnici, sia perché la partecipazione, se attivata sin dall'inizio, si moltiplica più facilmente attirando sempre maggior attenzione sui progetti in corso. Tuttavia, se consideriamo che l'84% degli Enti che fanno la RSA prevedono anche l'attivazione del Forum, il 39% sopra citato è piuttosto basso visto che nel restante 61% dei casi il Forum non viene investito della scelta dei temi. Una delle ipotesi che potrebbe spiegare questa circostanza è che l'attivazione del Forum richiede più tempo rispetto alla definizione della struttura della RSA ed essendo relativamente brevi i tempi di svolgimento dei progetti, è più semplice procedere in parallelo con le varie attività.

Tuttavia, solo in pochi casi i temi della RSA vengono individuati esclusivamente dai tecnici esterni all'Ente (17%); nella gran parte dei casi vi è una stretta collaborazione tra settori interni ed esterni all'Amministrazione locale (63%) (fig. 11), sia nell'individuazione dei temi e della struttura che nel corso della realizzazione.

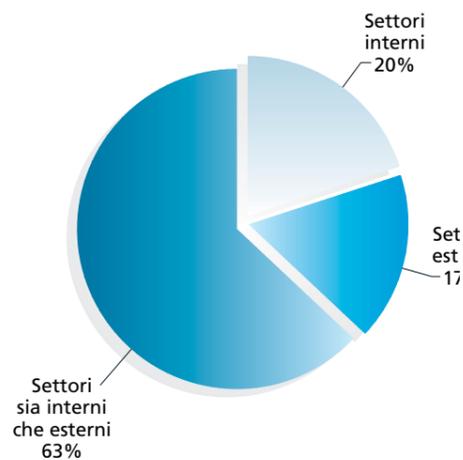
Per quanto riguarda i soggetti che realizzano la RSA, nell'80% dei casi i settori interni partecipano attivamente, soprattutto per il reperimento dei dati, e nell'89% dei casi gli uffici dell'Amministrazione ne rappresentano la fonte principale (figg. 12 e 13).

Figura 10 – L'individuazione dei temi avviene all'interno del Forum civico?



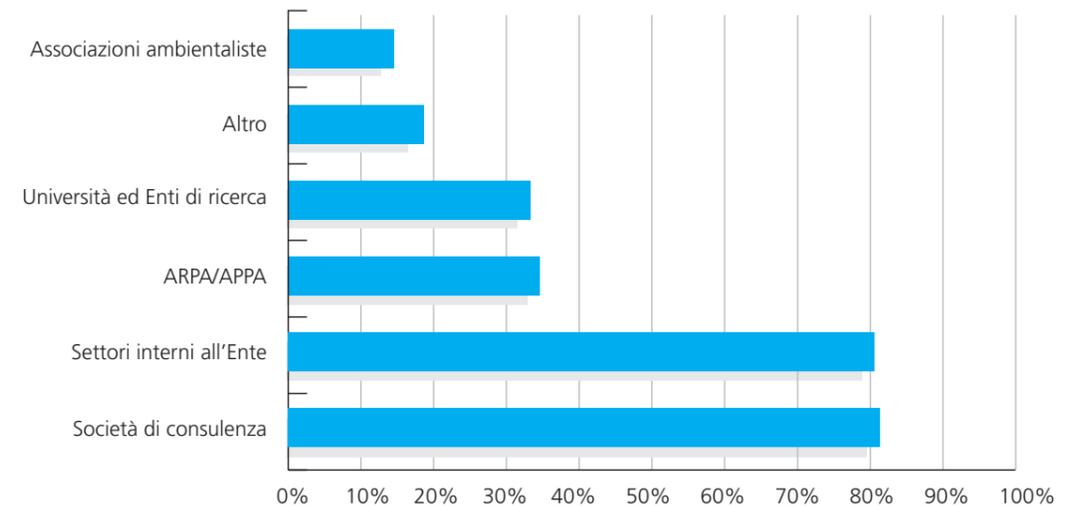
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 11 – Se no, da chi sono individuati i temi?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

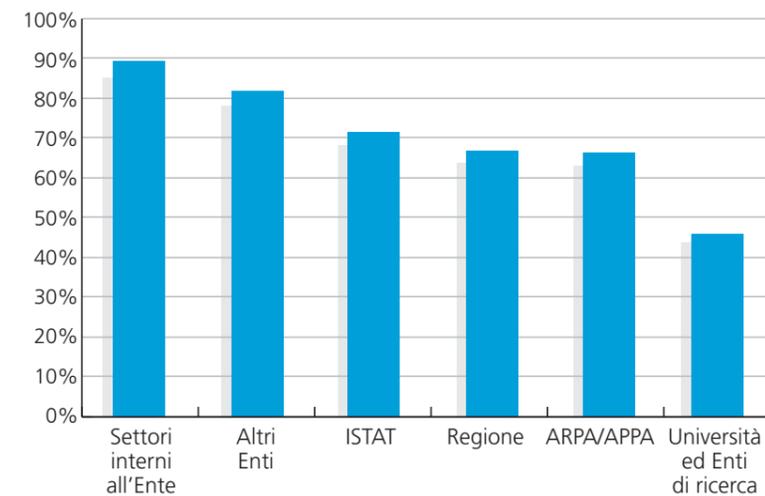
Figura 12 – Quali soggetti curano la realizzazione della RSA?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 13 – Quali sono le fonti dei dati?



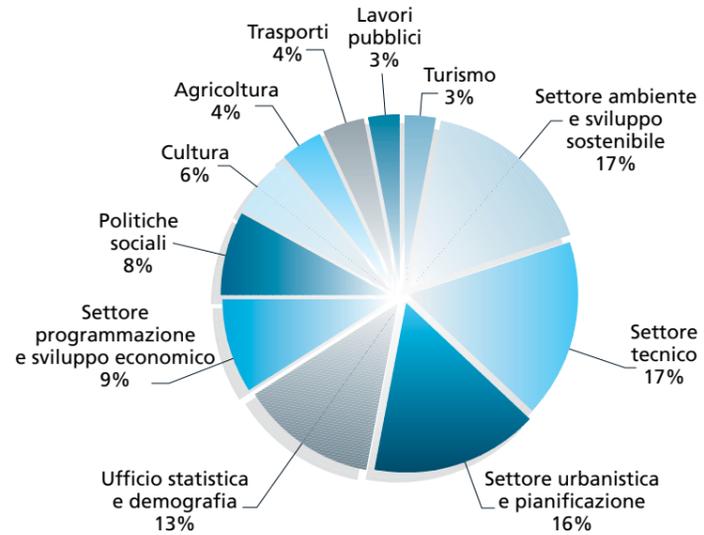
Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

In questo senso, i settori maggiormente coinvolti sono i settori ambiente/sviluppo sostenibile (17%), tecnico (17%), urbanistica e pianificazione (16%) e il settore statistica/demografia (13%) (fig. 14). Altre fonti utilizzate sono l'ISTAT, le Regioni,

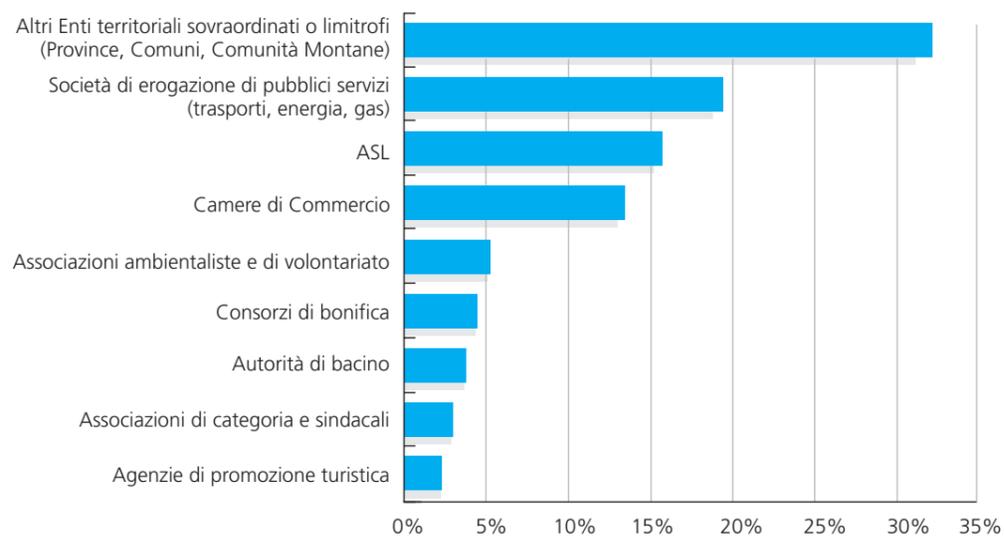
le ARPA/APPA e le Università, seguite da un'ampia varietà di Enti di rilievo locale raggruppati sotto la voce altri Enti (Enti territoriali sovraordinati o limitrofi, società di erogazione di pubblici servizi, camere di commercio, ASL, etc.) (fig. 15).

Figura 14 – Quali settori interni all'Ente sono coinvolti nel reperimento dei dati per la RSA?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 15 – Altri Enti coinvolti nel reperimento dati.



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Relativamente agli aspetti più tecnici di elaborazione dei dati e di redazione, notevole è la presenza di società di consulenza impegnate (81,6%), seguite con un forte distacco dalle ARPA (35%) e dalle Università/Enti di ricerca (33,7%).

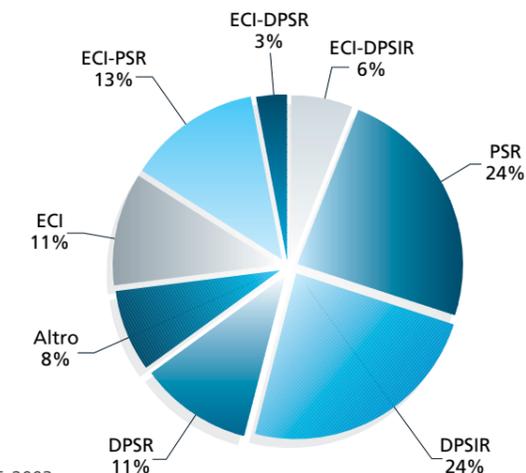
Non è possibile indicare una struttura tipo di Relazione sullo Stato dell'Ambiente poiché la selezione dei temi da trattare risulta quanto mai eterogenea. È interessante osservare che in nessuno dei progetti si concepisce l'ambiente in senso ristretto esclusivamente come l'insieme degli elementi naturali aria, acqua, suolo e sottosuolo, biodiversità, ma quasi tutti includono i temi dell'ambiente urbano, dell'inquinamento acustico, dell'inquinamento elettromagnetico, dei rifiuti. Particolarmente significativa è l'attenzione riservata agli aspetti della pianificazione (nell'87% dei casi) e della struttura urbana, specialmente alla mobilità, che ha un forte impatto sulla qualità dell'ambiente e della vita. Anche l'introduzione del tema del paesaggio è indicativo di un salto concettuale nel pensare l'ambiente come l'interazione tra uomo e natura. Ancor più rilevante è che siano trattati in percentuali molto elevate i settori dell'economia (70%) (energia, industria, turismo e agricoltura) e che siano presenti temi sociali (60%), riguardanti prevalentemente la struttura demografica, la

salute e la cultura. Pochi Enti, invece, includono il tema dell'occupazione. Sembra, dunque, che si affermi una concezione dell'ambiente più complessa e che, con la diffusione di questi documenti, in primo luogo negli stessi uffici delle Amministrazioni pubbliche, si possa veicolare un nuovo modo di pensare le basi dello sviluppo di un territorio e le interazioni tra ambiente, economia e società.

Il modello maggiormente utilizzato per la scelta degli indicatori della RSA è il PSR (Pressione-Stato-Risposta) sviluppato dall'OCSE, seguito dal modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte) sviluppato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente. Molto utilizzato è il sistema di indicatori ECI (Indicatori Comuni Europei), lanciato dalla Commissione Europea e dal Gruppo di esperti sull'ambiente urbano nel 2000; trattandosi però di un sistema di indicatori e non propriamente di un modello, nella maggior parte dei casi viene associato ad uno dei modelli tradizionali di riferimento (prevalentemente al modello PSR, 13%). Sotto la voce altro figurano l'impronta ecologica, l'indicatore sintetico comunale<sup>10</sup> ed ecosistema urbano (fig. 16).

<sup>10</sup> G. Morone, V. Vecchione "Politiche economiche ed assetti distributivi", Salerno, Edisud, 1992.

Figura 16 – Quale modello di riferimento viene seguito nella scelta degli indicatori?



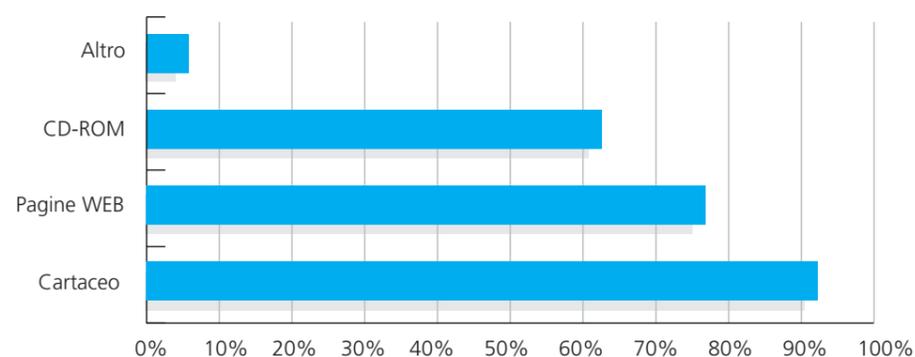
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Una percentuale elevata (92%) ha scelto di divulgare la RSA nel modo più usuale, cioè tramite la stampa di un volume, cui si accompagna spesso la diffusione tramite pagine web (77,6%), vista la recente proliferazione di siti di Amministrazioni locali e la crescente possibilità di fruizione di tale strumento; il 63,2% degli Enti prevede anche la distribuzione di un cd-rom (fig. 17).

Nel 43% dei casi sono previste versioni sintetiche o comunque dedicate a specifiche categorie di destinatari (in particolare le scolaresche), in modo da rendere più semplice la lettura delle informazioni (fig. 18).

Quanto alle modalità di diffusione della pubblicazione, è importante segnalare che il Forum è stato scelto come luogo privilegiato per la distribuzione della RSA (88%), a conferma della sua centralità nel processo di Agenda 21 locale. Al contrario, è molto basso il dato relativo alla diffusione più capillare tramite i quotidiani locali (26,3%), correndo il rischio di non riuscire a raggiungere la cittadinanza al di fuori delle persone già interessate a partecipare attivamente al Forum o agli incontri pubblici. Positivo invece il dato relativo alla distribuzione nelle scuole (44,7%) (fig. 19).

Figura 17 – Su quali supporti viene realizzata la RSA?



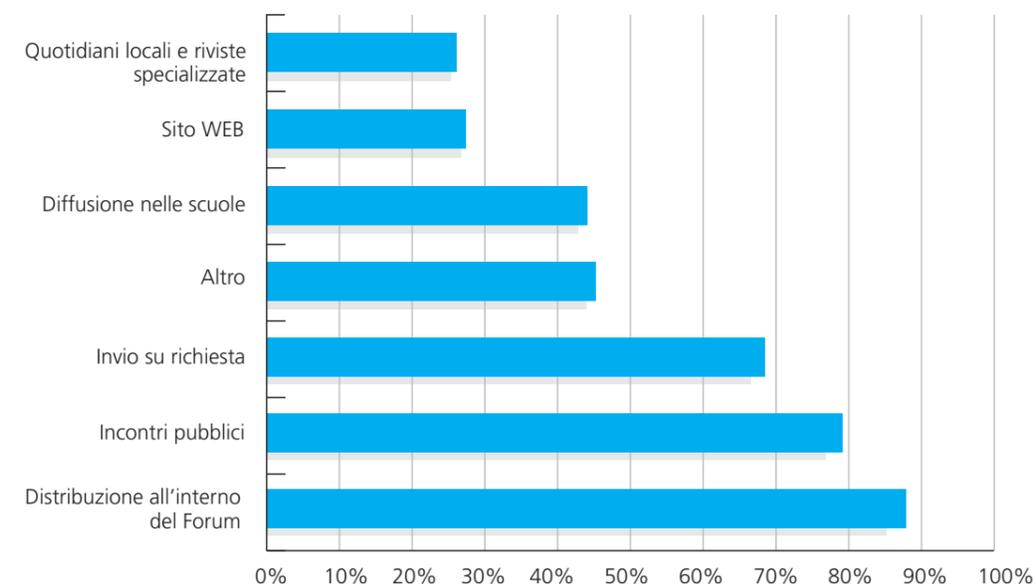
Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 18 – Sono previste versioni sintetiche o dedicate a specifiche categorie di destinatari?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 19 – Come viene organizzata la fase di diffusione della RSA?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

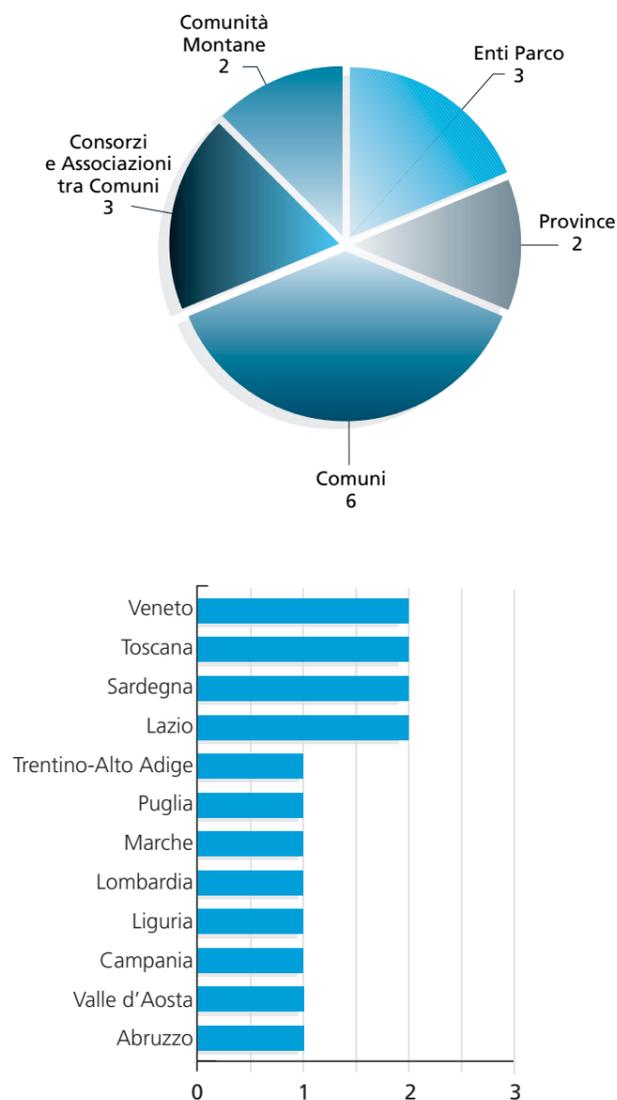
## 2.2 La certificazione ambientale

L'integrazione dell'ambiente nelle politiche pubbliche può essere agevolata attraverso l'attuazione di un programma di miglioramento ambientale che sia volto a valorizzare e razionalizzare l'uso delle risorse all'interno del territorio. Nell'ambito della programmazione di un Ente, il Sistema di Gestione Ambientale (SGA) si può configurare come strumento fondamentale per condividere le responsabilità in campo ambientale con gli attori locali a vario titolo coinvolti sul territorio e come strumento atto a garantire visibilità e trasparenza alle attività dell'Amministrazione, aumentando il consenso alle politiche locali.

Gli SGA, considerati come modelli per il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni, assumono particolare rilevanza all'interno dei processi di Agenda 21 locale: questi ultimi, infatti, possono facilitare l'attivazione dei processi di certificazione/registrazione delle organizzazioni attraverso le attività di predisposizione del quadro diagnostico e gli strumenti di coinvolgimento dei soggetti economici e sociali che operano sul territorio.

Nel complesso degli Enti intervistati, 16 hanno intrapreso il percorso di certificazione: il quadro territoriale cui fanno riferimento è piuttosto eterogeneo sia per tipologia che per Regione di appartenenza (fig. 20). Unico elemento da sottolineare è che il processo di

Figura 20 – Certificazione ambientale: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regione



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

certificazione ha visto coinvolti Enti appartenenti alle Regioni Obiettivo 1<sup>11</sup> solo nel 19% dei casi, in linea con la diffusione dei Sistemi di Gestione Ambientale a livello nazionale<sup>12</sup>.

L'attività di certificazione ambientale non è stata mai proposta come azione esclusiva del progetto ma è stata solitamente integrata all'interno del processo di Agenda 21 locale con l'attività di informazione (94% dei casi), con la fase di formazione di Forum (94%) e con la fase di predisposizione del quadro diagnostico (nel 75% dei casi).

Le fonti normative che possono essere utilizzate per la certificazione territoriale sono il Regolamento EMAS II e la Norma internazionale UNI EN ISO 14001<sup>13</sup>.

Il 69% degli Enti che hanno intrapreso il percorso di certificazione territoriale nell'ambito dei processi di Agenda 21 locale ha privilegiato lo standard ISO (fig. 21). Quest'ultimo, rispetto alla normativa EMAS, non prevede una dichiarazione ambientale che espliciti pubblicamente l'impegno degli Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di miglioramento previsti e non contempla di conseguenza neanche il controllo del contenuto della dichiarazione da parte di opportuni verificatori accreditati esterni all'organizzazione.

È peraltro da sottolineare come il nuovo Regolamento EMAS II, che rispetto al precedente estende la possibilità di certificazione agli Enti pubblici, sia stato pubblicato soltanto successivamente alla scadenza del Bando<sup>14</sup>. Questo potrebbe aver

<sup>11</sup> Per Regioni Obiettivo 1, secondo quanto individuato dal Regolamento 1260/99 dei Fondi Strutturali, si intendono: Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia, Sardegna, Molise (seppure quest'ultima soggetta a regime transitorio).

<sup>12</sup> Risultano certificate UNI EN ISO 14001 18 pubbliche Amministrazioni (2 nelle Regioni Obiettivo 1) e 3 pubbliche Amministrazioni EMAS (nessuna nelle Regioni Obiettivo 1).  
Fonte: SINCERT (31.12.02) e Comitato Ecolabel Ecoaudit - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (26.02.03).

<sup>13</sup> Regolamento EMAS II n° 761/2001 del 19 Marzo 2001. Norma internazionale UNI EN ISO 14001 del 30/11/1996.

spinto alcuni Enti a scegliere in un primo tempo lo standard ISO per poi adottare il sistema comunitario di ecogestione. Il Regolamento EMAS II, avendo integrato la Norma ISO al proprio interno, permette infatti ad un'organizzazione già certificata ISO 14001 di ottenere la registrazione EMAS effettuando la dichiarazione ambientale. È comunque auspicabile il passaggio delle Amministrazioni dalla certificazione ISO 14001 alla Registrazione EMAS: nell'ottica degli obiettivi del processo di Agenda 21 locale, il Regolamento EMAS, proprio in virtù dell'importanza attribuita al rapporto con il pubblico nella dichiarazione ambientale, garantisce un valore aggiunto rispetto alla Norma ISO.

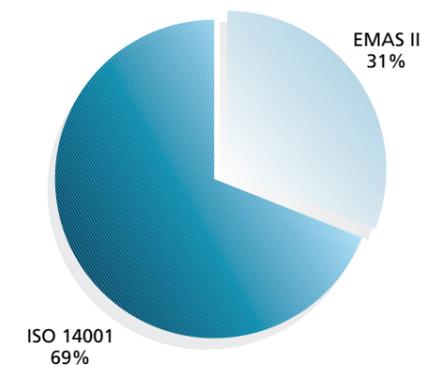
Al momento della presentazione del questionario, 11 Enti (63%) si trovano in uno stadio di pianificazione degli interventi (fig. 22). In particolare, il 12,5% delle Amministrazioni è in fase di identificazione degli aspetti ambientali significativi e ben il 50% di esse è impegnata nella predisposizione dell'analisi ambientale iniziale, fase imprescindibile per la successiva definizione degli obiettivi del programma ambientale e per la pianificazione vera e propria del SGA. Non deve sorprendere che ancora nessuna Amministrazione abbia conseguito la

certificazione<sup>15</sup> dal momento che i progetti sono ancora in corso.

<sup>14</sup> Il termine ultimo per la presentazione delle istanze di cofinanziamento era fissato per il 26-02-2001 mentre il Regolamento EMAS II è stato pubblicato il 19.03.01. Nella versione precedente del Regolamento EMAS la certificazione territoriale era contemplata soltanto in via sperimentale.

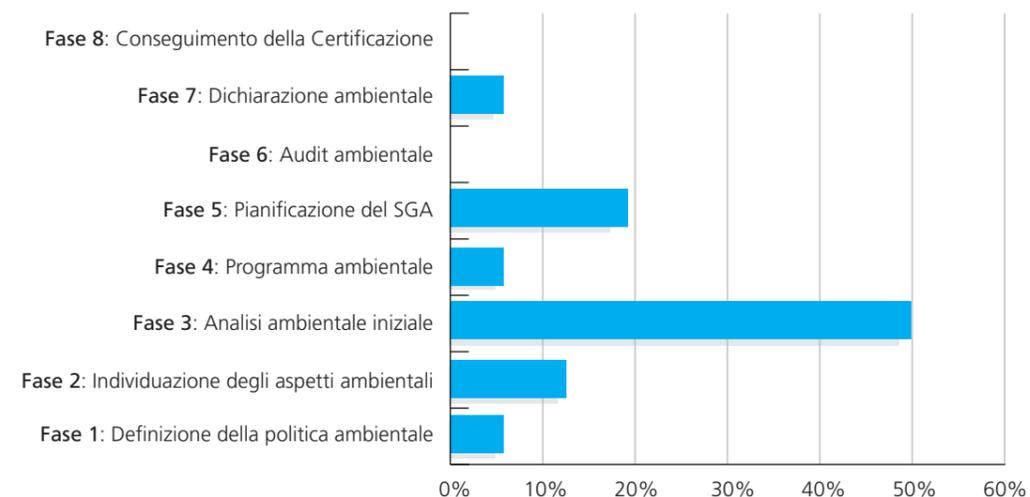
<sup>15</sup> La Comunità Montana Argentea (Ge) ha conseguito la certificazione ISO 14001 in data 02.12.02. Il dato non figura nell'elaborazione in quanto la certificazione è stata conseguita successivamente alla compilazione del questionario.

Figura 21 – A quale norma è conforme il Sistema di Gestione Ambientale che state predisponendo?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 22 – In quale fase del processo vi trovate attualmente?

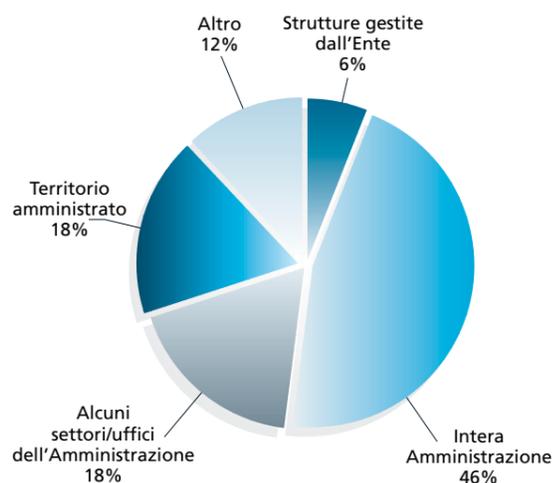


Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Il 75% degli Enti che ha attivato un processo di certificazione realizza anche la Relazione sullo Stato dell'Ambiente ad ulteriore conferma che questo documento costituisce spesso la base dell'analisi ambientale iniziale: la predisposizione del quadro diagnostico è una fase comune ai processi di pianificazione territoriale di Agenda 21 locale e di certificazione.

Sia la normativa EMAS che lo standard ISO consentono la certificazione di una "società, ente, ditta, impresa, autorità o istituzione, o parte o combinazione di essi, controllata o no, pubblica o privata che ha amministrazione o funzioni proprie". Di particolare rilievo appare quindi l'analisi di quale tipo di struttura è oggetto della certificazione. Dalle informazioni a disposizione, si evince che gli Enti locali hanno preferito finalizzare il processo alla certificazione dell'intera Amministrazione (46%) piuttosto che a singole strutture o settori gestiti dall'Ente (fig. 23).

Figura 23 – Qual è l'oggetto della certificazione?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Per quanto riguarda l'individuazione dell'oggetto cui applicare l'SGA, è interessante l'impostazione seguita da un'Amministrazione provinciale nello sviluppo del progetto. Sulla base delle criticità individuate dalla RSA (realizzata precedentemente alla presentazione

del progetto) e delle priorità d'azione identificate nell'ambito di riunioni tecniche di confronto con gli *stakeholder*, l'Amministrazione ha selezionato tre aree territoriali considerate come potenziali *target* per il miglioramento ambientale del territorio provinciale. Una volta attivato il processo di Agenda 21 locale, l'Amministrazione ha effettuato l'analisi ambientale iniziale delle zone individuate.

Contestualmente, attraverso il coinvolgimento e la mediazione delle associazioni di categoria, le imprese hanno aderito volontariamente al processo di certificazione contribuendo alla caratterizzazione del quadro territoriale. Si è così realizzato un processo concertato per l'individuazione degli ambiti prioritari di intervento e degli obiettivi di miglioramento ambientale verso cui indirizzare il SGA.

L'Amministrazione ha, inoltre, portato avanti azioni trasversali di coinvolgimento degli attori locali attraverso la somministrazione ai cittadini e alle imprese di due questionari: uno generale di percezione dell'ambiente e uno, più tecnico, diretto alle imprese locali, di studio dei cicli produttivi e degli impatti ambientali delle attività sul territorio.

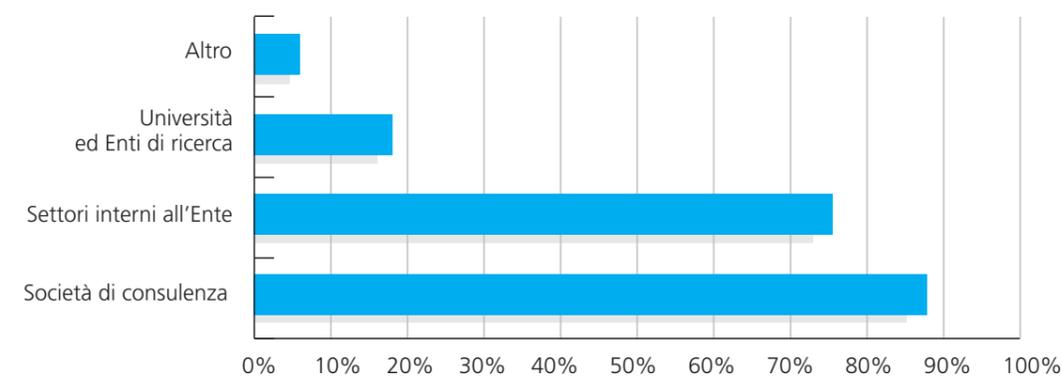
A conclusione del progetto, gli attori locali a vario titolo coinvolti nel processo di certificazione potranno avere a disposizione gli strumenti conoscitivi necessari alla successiva adozione del sistema di gestione ambientale all'interno delle proprie organizzazioni.

In tal modo si è pervenuti ad una definizione condivisa degli obiettivi di miglioramento, integrando a 360 gradi gli obiettivi e le potenzialità del processo di Agenda 21 locale con gli strumenti di certificazione.

Il carattere innovativo della certificazione territoriale ha spinto gli Enti locali a chiedere il supporto di competenze esterne per la realizzazione delle diverse fasi del processo (fig. 24).

All'interno del processo di certificazione l'assistenza esterna è necessaria prevalentemente nella fase di definizione del programma ambientale e per assicurare la coerenza delle procedure di gestione con gli adempimenti previsti dal Regolamento

Figura 24– Chi elabora il sistema di gestione ambientale?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

EMAS e dalla Norma ISO; il ruolo dei tecnici interni è, invece, fondamentale nella fase di predisposizione del quadro diagnostico necessario all'analisi ambientale iniziale e alla determinazione degli aspetti ambientali significativi. In ogni caso, pur essendo rilevante la percentuale degli Enti che si sono avvalsi delle società di consulenza (87,5%), è da sottolineare come queste ultime, nella maggioranza dei casi (75%), abbiano integrato i settori interni alle Amministrazioni. Solo tre Enti (19,5%), infatti, ricorrono esclusivamente all'assistenza esterna nell'elaborazione del SGA.

“Compito principale dell'*alta direzione* delle Amministrazioni è di garantire che la politica ambientale dell'organizzazione sia appropriata alla natura, alla dimensione e agli impatti ambientali delle attività dell'Ente, assicurando la conformità dell'intero processo di certificazione alla legislazione vigente. I responsabili dell'Amministrazione devono inoltre garantire che tutto il personale il cui lavoro possa provocare un impatto significativo sull'ambiente abbia ricevuto una formazione appropriata.”

Particolarmente interessante è il dato relativo al ruolo del Forum (fig. 25): l'87% degli Enti ha portato il programma ambientale all'attenzione del Forum che diviene così il luogo d'integrazione tra il processo di

Agenda 21 locale e quello di certificazione territoriale dell'Ente. Rendere il programma ambientale oggetto di concertazione vuol dire assicurare la coerenza del processo di certificazione con gli obiettivi dell'Agenda 21 locale. Il programma ambientale può essere così adeguato alle necessità del processo di Agenda 21 Locale prima di essere portato all'approvazione del Consiglio o della Giunta. Il Forum è stata la naturale sede per promuovere un coinvolgimento attivo di cittadini e *stakeholder* nelle diverse fasi di definizione, attuazione e revisione del programma ambientale e nella fase di pubblicizzazione della dichiarazione ambientale. Il Forum consente, così, una partecipazione attiva fin dalle fasi iniziali del processo, permettendo di effettuare l'attività di comunicazione non solo nella fase di diffusione dei risultati raggiunti una volta ultimato il

Figura 25 – Il Programma Ambientale è oggetto di discussione all'interno del Forum?

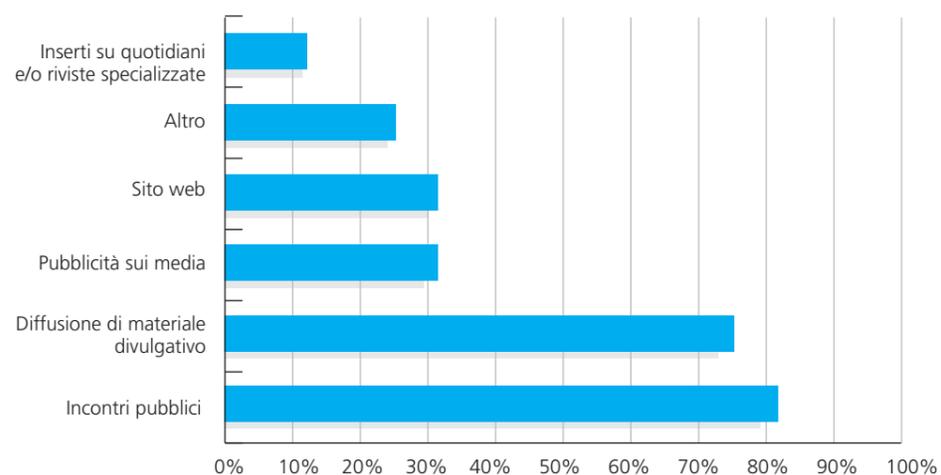


Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

procedimento, ma anche *in itinere* in tutta la fase di predisposizione e di adozione del SGA.

Il 94% degli Enti ha previsto un'attività di informazione sui risultati conseguiti grazie all'adozione del sistema di gestione ambientale (fig. 26). L'attività di informazione è stata condotta dalle Amministrazioni locali mediante l'utilizzazione trasversale di più strumenti (fig. 27): in particolare, hanno rivestito un ruolo rilevante gli incontri pubblici di presentazione (81,3%), la realizzazione di materiale divulgativo (75%) e la diffusione attraverso i media locali e i siti Internet delle Amministrazioni (31,3%). L'attività di comunicazione, pur essendo un requisito specifico del Regolamento EMAS e della Norma ISO, è anche uno degli elementi fondamentali di coinvolgimento degli attori locali e rappresenta quindi un ulteriore punto di contatto tra il processo di Agenda 21 locale e quello di certificazione/registrazione dell'Ente. In materia di comunicazione, inoltre, il carattere internazionale della Norma ISO e del Regolamento EMAS offre agli Enti locali una possibilità di visibilità che il processo di Agenda 21 locale da solo non potrebbe assicurare, essendo questo, in via prioritaria, rivolto alle comunità locali.

Figura 27 – Con quale modalità si svolge l'attività di informazione e comunicazione?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Il 62% degli Enti ha rispettato i tempi previsti nel cronogramma (fig. 28). Il 38% ha invece riscontrato problemi soprattutto per reperire le informazioni necessarie alla caratterizzazione del territorio e per rispettare i tempi previsti per la realizzazione delle singole fasi di certificazione, valutate inizialmente di più rapida attuazione.

Figura 26 – È prevista un'attività di informazione e comunicazione sui risultati conseguiti dall'Ente con la certificazione/registrazione?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 28 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

## 2.3 La contabilità ambientale

La contabilità ambientale è una disciplina ormai consolidata che dagli anni '80 è oggetto dei programmi di lavoro degli istituti di statistica degli organismi internazionali e degli istituti di statistica nazionali. Tali programmi di lavoro sono orientati alla definizione e all'applicazione di una molteplicità di strumenti statistico-contabili che rientrano nel dominio di analisi di questa disciplina e che in vario modo descrivono le interazioni esistenti tra il sistema economico e l'ambiente (es.: matrici di conti economici integrati con conti fisici ambientali, di tipo NAMEA; contabilità in termini fisici dei flussi di materia; conti satellite delle spese ambientali; conti fisici del patrimonio naturale; sistemi di indicatori settoriali di pressione ambientale; ecc.)<sup>16</sup>. È dal mondo della statistica ufficiale che provengono la manualistica, le linee guida operative, le prime applicazioni pilota e la produzione di dati su base regolare, che risulta ormai ben avviata sebbene non ancora in tutti i paesi e con riferimento a tutti gli strumenti che rientrano nella disciplina.

A livello italiano, a fianco della produzione dell'Istat su questa materia, si registra anche una particolare attenzione alla disciplina da parte degli organi costituzionali e delle Amministrazioni locali. Questa particolare attenzione è da riconnettersi ad una serie di proposte di legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che, a partire dal 1998, sono state presentate in Parlamento, nel corso della precedente e dell'attuale legislatura. Per quanto riguarda la legislatura in corso, risultano presentate in Parlamento quattro diverse proposte di "Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali"<sup>17</sup>. Il testo di riferimento è il disegno di legge n. S188, generalmente conosciuto come disegno di legge Giovanelli, dal nome del primo firmatario<sup>18</sup>.

La finalità del disegno di legge è "l'integrazione dei documenti e degli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello

Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con l'indicazione delle informazioni e degli obiettivi riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo allo scopo di definire un adeguato supporto conoscitivo agli organi della decisione politica" (Art. 1). Tale finalità si raggiunge attraverso l'elaborazione di appositi "documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo" che devono essere approvati da parte dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali "contestualmente ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio" (Art. 2). "Ai fini della elaborazione dei documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, [...] lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni [...] adottano un sistema di conti ambientali" (Art. 3). La contabilità ambientale ("conti ambientali") si configura quindi come uno strumento conoscitivo di supporto agli organi della decisione politica ai fini della definizione di obiettivi e atti di programmazione riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, da riportare negli appositi documenti definiti all'Art. 2.

Secondo quanto previsto dal disegno di legge, il sistema dei conti ambientali dovrà essere definito e realizzato in modo graduale, secondo il progredire della materia in campo internazionale. I punti di riferimento di partenza sono riportati nell'allegato al disegno di legge, in base al quale il sistema dei conti ambientali dello Stato e delle

<sup>16</sup> Un quadro di sintesi delle tematiche e degli strumenti statistico-contabili oggetto della contabilità ambientale nella statistica ufficiale è riportato in: Ministero dell'Ambiente (2001), *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Cap. "Gli strumenti economici, la spesa pubblica e la contabilità ambientale" - Scheda 7.

<sup>17</sup> Disegni di legge nn. S188, S900, S958, C441.

<sup>18</sup> Disegno di legge n. S188 "Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali" (C6251 nella precedente legislatura), presentato alla Presidenza del Consiglio l'11 giugno 2001.

Regioni è elaborato secondo i moduli NAMEA<sup>19</sup>, SERIEE<sup>20</sup> e Sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale<sup>21</sup>, mentre le Province e i Comuni elaborano i conti ambientali secondo il sistema SERIEE e secondo il Sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale.

L'adozione di sistemi di contabilità ambientale su scala locale si trova, nel nostro Paese, ancora in una fase di sperimentazione e sono numerosi gli interrogativi su quali siano le modalità di adozione.

Ai fini del Bando del Ministero, si è tenuto conto, per quanto riguarda la contabilità ambientale, degli indirizzi di massima contenuti nel disegno di legge - in particolare nell'allegato - con riferimento ai "conti ambientali".

Tra le Amministrazioni rispondenti (pari a circa il 12% degli Enti intervistati) 12 hanno dichiarato che stanno adottando un sistema di contabilità ambientale; dalla distribuzione geografica regionale emerge il ruolo trainante della Regione Lombardia con 5 progetti (fig. 29). È però da sottolineare che a livello nazionale vi sono altre Regioni che hanno sviluppato progetti di contabilità ambientale a livello locale nel contesto di altre iniziative (LIFE, processi di Agenda 21 locale non finanziati attraverso il Bando del Ministero, ecc.)<sup>22</sup>.

La contabilità ambientale è stata intrapresa come azione esclusiva del progetto da due Enti; in una di queste due Amministrazioni, la sperimentazione del sistema di contabilità ambientale, pur essendo stata indicata come azione esclusiva del progetto, si è andata però ad integrare agli strumenti tecnici (RSA e PAL) già prodotti all'interno di un processo di Agenda 21 locale avviato precedentemente al Bando del Ministero.

Negli altri progetti, la contabilità ambientale si è affiancata e integrata alle fasi tradizionali del processo di Agenda 21 locale, quali la predisposizione del quadro diagnostico (nel 75% dei casi), l'attività di comunicazione ed

informazione (75%) e la fase di formazione del Forum (67%).

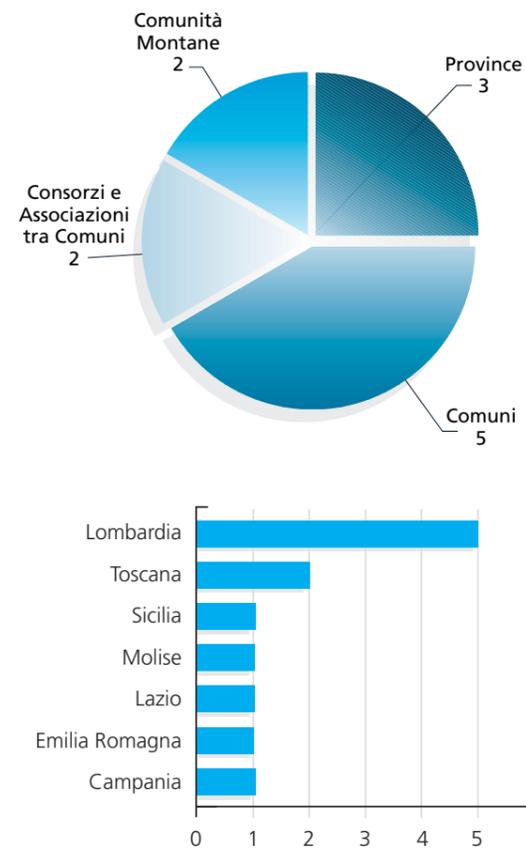
<sup>19</sup> La NAMEA (National Accounts Matrix including Environmental Accounts) è un sistema contabile che descrive l'interazione tra economia e ambiente a partire, tra le altre cose, dalla quantificazione delle pressioni generate dalle diverse attività economiche. La caratteristica più evidente dello schema è che, in un'unica matrice, vengono affiancati conti economici e conti ambientali, gli uni espressi in unità monetarie e gli altri in unità fisiche.

<sup>20</sup> Il SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) è un sistema di conti satellite relativi alle spese ambientali, concepito a complemento del sistema dei conti economici nazionali. Il disegno di legge si riferisce in particolare al conto EPEA (Environmental Protection Expenditure Account), relativo in particolare alle spese per la protezione dell'ambiente, il quale nell'ambito del SERIEE, a livello nazionale e internazionale, è il conto satellite più sviluppato.

<sup>21</sup> Il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale è finalizzato a descrivere le pressioni esercitate sull'ambiente dai vari settori dell'economia. A livello di Unione europea, Eurostat, ai fini della costruzione di questo sistema di indicatori, basandosi sulle indicazioni del Quinto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea, ha previsto un'articolazione del sistema economico in sei settori principali e ha individuato dieci temi ambientali su cui focalizzare l'attenzione per quanto riguarda le pressioni. Per l'elenco dettagliato dei settori economici e dei temi ambientali si rinvia alla successiva nota 25.

<sup>22</sup> Fra questi si ricordano: il progetto interregionale "CONTARE" portato avanti dalla Regione Toscana in qualità di capofila (avviato prima della presentazione al Parlamento delle varie proposte legislative menzionate) e finanziato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nell'ambito del Programma Triennale di Tutela Ambientale 1994-1996 con riferimento alla realizzazione del Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA); il progetto della Provincia di Bologna "Implementazione di un sistema di Contabilità Ambientale su scala provinciale e intercomunale" presentato al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel 1998; il Progetto CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) che vede coinvolte una molteplicità di Amministrazioni locali; il progetto "La contabilità ambientale e l'analisi della spesa pubblica regionale. I casi studio della Regione Calabria e della Regione Molise", realizzato da APAT e del centro di ricerca "Ceradi-Luiss".

Figura 29 – Contabilità ambientale: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regione



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Dall'analisi delle risposte è emerso che dei 12 Enti in questione la maggioranza sta definendo un sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale (39%); il 23% delle Amministrazioni fa riferimento al conto satellite EPEA<sup>23</sup> e il 15% alla matrice di contabilità ambientale NAMEA (fig. 30). Per quanto riguarda il conto EPEA, è interessante osservare come quasi tutti gli Enti locali che fanno riferimento a tale modulo dichiarino di aver preso in considerazione tutte le principali categorie di

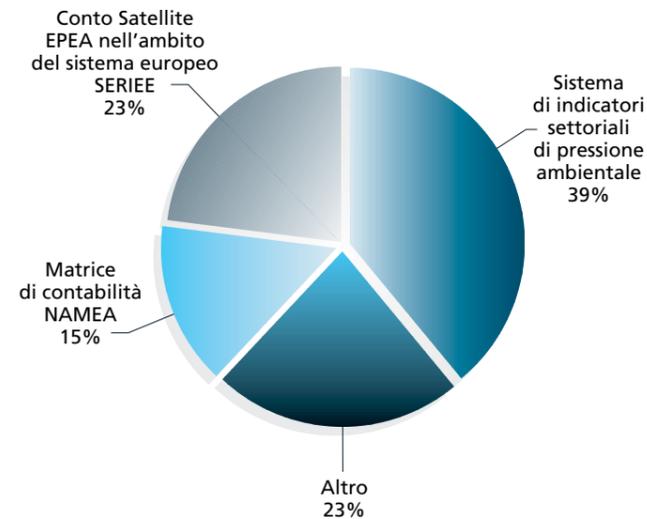
spesa da esso previste salvo la categoria "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente"<sup>24</sup>; ciò, presumibilmente, può essere connesso al carattere di trasversalità di tale categoria di spesa rispetto a quelle, previste nell'ambito dell'EPEA, che fanno riferimento a specifici settori di intervento ambientale. È da tenere in considerazione, inoltre, che le Amministrazioni locali non investono ingenti risorse nel campo della ricerca e dello sviluppo.

Con riferimento ai moduli NAMEA ed EPEA, dal momento che si tratta di sistemi contabili concepiti per analisi di livello macro e quindi più adatti alla scala nazionale e regionale, si può ipotizzare che a livello locale gli Enti che hanno dichiarato di fare riferimento a tali moduli focalizzino l'attenzione più sul loro impianto concettuale e/o su specifiche parti, piuttosto che sull'applicazione dei moduli stessi considerati nella loro interezza. Inoltre, è probabile che in fase di elaborazione del progetto siano state dichiarate attività la cui realizzazione è stata successivamente circoscritta ad azioni più limitate rispetto a quanto previsto inizialmente, per via della complessità della materia.

<sup>23</sup> Il Conto EPEA (Environmental Protection Expenditures Account), come già ricordato, è un conto satellite dedicato, in particolare, a descrivere le spese per la protezione dell'ambiente sostenute da diversi operatori dell'economia (famiglie, imprese, pubbliche amministrazioni). La classificazione di riferimento adottata nell'ambito dell'EPEA è identificata dall'acronimo CEPA (Classification of Environmental Protection Activities).

<sup>24</sup> Le principali categorie di spesa previste dal Conto satellite EPEA, nell'ambito della classificazione CEPA, sono: 1. Protezione dell'aria e del clima 2. Gestione delle acque reflue 3. Gestione dei rifiuti 4. Protezione del suolo e delle acque del sottosuolo 5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni 6. Protezione della biodiversità e del paesaggio 7. Protezione dalle radiazioni 8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente 9. Altre attività di protezione dell'ambiente (classificazione europea CEPA).

Figura 30 – A quali moduli fa riferimento il sistema di contabilità ambientale adottato?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Risulta elevata la percentuale degli Enti che hanno risposto *altro* al quesito relativo al modulo di riferimento per il sistema di contabilità ambientale in corso di allestimento (23%). Ciò può essere interpretato come indicativo del fatto che probabilmente vi è poca chiarezza e consapevolezza su come sviluppare un sistema di contabilità ambientale a livello locale. Tale interpretazione appare sostenuta da quanto dichiarato da due Enti che hanno fornito la risposta *altro*. Questi Enti hanno dichiarato esplicitamente di usare come riferimento il Modello DPSR e quello DPSIR, cioè due modelli concettuali utilizzati in generale per l'organizzazione di dati ambientali - per lo più per sistemi di indicatori ambientali - e non peculiari, quindi, della particolare forma di elaborazione dei dati ambientali rappresentata dalla contabilità ambientale. Sulla base di queste considerazioni, assumendo che gli Enti che hanno risposto *altro* siano fondamentalmente orientati all'applicazione di un sistema di indicatori

ambientali, si può ritenere che in totale circa il 62% degli Enti ha previsto di sviluppare un sistema di indicatori, realizzando, in sostanza, un'attività di reporting ambientale piuttosto che un vero e proprio sistema di contabilità ambientale.

Nell'ambito della predisposizione del sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale<sup>25</sup>, è interessante l'impostazione seguita in particolare in due dei progetti cofinanziati. I due Enti hanno impostato i

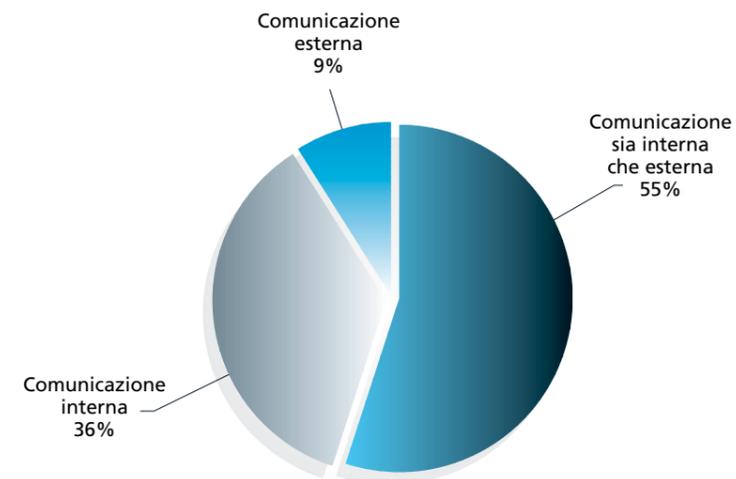
<sup>25</sup> Il sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale - così come definito in ambito UE da Eurostat e preso a riferimento per il Bando del Ministero - si articola secondo 6 settori economici (Agricoltura, Industria, Trasporti, Energia, Turismo, Gestione dei rifiuti) e 10 tematiche ambientali (1. Assottigliamento della fascia d'ozono 2. Inquinamento atmosferico 3. Cambiamenti climatici 4. Esaurimento delle risorse naturali 5. Dispersione di sostanze tossiche 6. Problemi ambientali urbani 7. Perdita di biodiversità 8. Rifiuti 9. Inquinamento delle acque e risorse idriche 10. Ambiente marino e zone costiere).

rispettivi sistemi di indicatori in base a differenti articolazioni. Un Ente non ha considerato il settore *gestione dei rifiuti* fra i settori economici che generano pressioni sull'ambiente; la tematica *rifiuti* figura comunque tra le tematiche ambientali su cui l'Amministrazione ha posto l'attenzione nel considerare le pressioni esercitate dai settori economici *agricoltura, industria, trasporti, turismo, energia*. Nell'altro caso qui considerato, nella costruzione del sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale, il settore della *gestione dei rifiuti* viene considerato come fattore di pressione rispetto, in particolare, alle tematiche ambientali *inquinamento atmosferico, cambiamenti climatici, ambiente urbano*.

Il 55% degli Enti in esame sta attivando il sistema di contabilità ambientale sia come strumento di comunicazione esterna che come strumento di supporto alle decisioni e alla comunicazione interna (fig. 31). In totale,

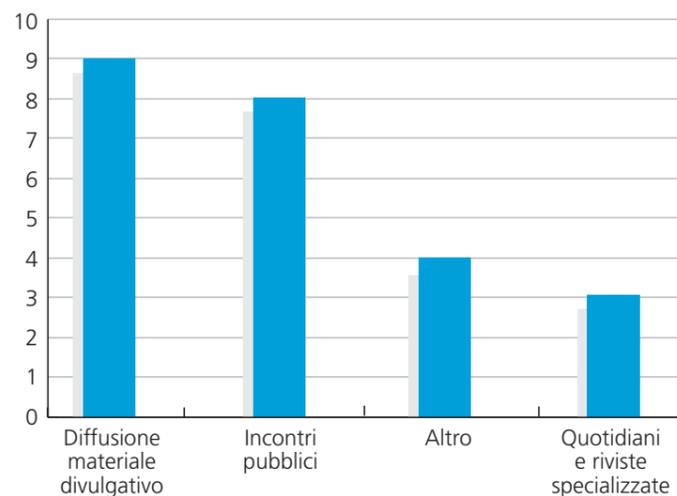
il 64% degli Enti ha finalizzato il sistema di contabilità ambientale anche o solo alla comunicazione esterna (stakeholder, cittadinanza); questo sembrerebbe indicare come un sistema di contabilità ambientale sia considerato dalle Amministrazioni come uno strumento utile per aumentare il consenso alle politiche locali e per aumentare la trasparenza e la credibilità delle proprie attività. Nel 91% dei casi le Amministrazioni stanno adottando la contabilità ambientale anche o solo come strumento di supporto ai processi decisionali. Indicativa, a tal riguardo, è la tipologia di destinatari cui è stata rivolta l'attività di comunicazione interna: organismi amministrativi, settore ambiente, personale. L'attività di comunicazione esterna è stata svolta dalle Amministrazioni principalmente attraverso la realizzazione e la diffusione di materiale divulgativo e attraverso l'organizzazione di incontri pubblici di presentazione (fig. 32).

Figura 31 – Per quali finalità l'Amministrazione sta attivando un sistema di contabilità ambientale?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 32 – Con quali modalità si sta svolgendo l'attività di informazione e comunicazione?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta. Dati in valore assoluto.  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Il ruolo del Forum appare particolarmente significativo per individuare il tipo di processo attivato dagli Enti locali. Il 70% delle Amministrazioni intervistate ha, infatti, attivato un processo partecipativo per la definizione e la realizzazione del sistema di contabilità ambientale (fig. 33). Il significativo numero di casi in cui, in base alle risposte fornite dagli Enti, è stato attivato un processo partecipativo, seppure coerente con l'importanza delle attività di coinvolgimento degli attori locali all'interno dei processi di Agenda 21 locale, rappresenta un dato da interpretare con attenzione e può essere considerato per certi versi insolito nel caso particolare di un sistema di contabilità ambientale, ossia di uno strumento di tipo tecnico, finalizzato essenzialmente a costituire una base conoscitiva oggettiva di supporto e orientamento per le decisioni. L'ipotesi che la contabilità ambientale risulti inquadrata in senso lato come uno strumento afferente alla sfera del reporting ambientale e non come strumento di supporto alle decisioni, dalle specifiche caratteristiche tecniche sembra confermata dall'analisi delle risposte riguardanti la sede istituzionale in cui adottare

Figura 33 – È stato attivato un processo partecipativo per la definizione e la realizzazione del sistema di contabilità ambientale?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

il sistema di contabilità ambientale e adottare le relative decisioni programmatiche: solo il 42% degli Enti ha previsto la sede istituzionale (Consiglio, Giunta o altro) in cui adottare il sistema di contabilità ambientale (fig. 34).

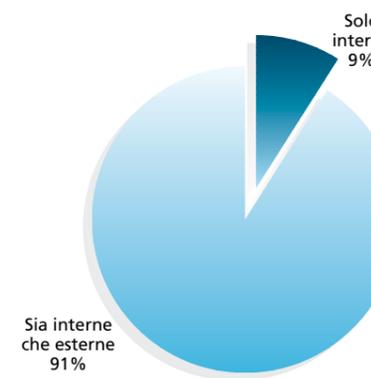
Nel 91% dei casi le Amministrazioni hanno previsto di supportare le strutture interne con l'assistenza di strutture esterne ai fini della realizzazione del sistema di contabilità ambientale (fig. 35).

Figura 34 – Avete previsto in quale sede istituzionale adottare il sistema di contabilità ambientale e prendere le relative decisioni programmatiche?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 35 – Quali strutture sono coinvolte nella definizione e nella realizzazione del sistema di contabilità ambientale?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Nel 64% dei casi le Amministrazioni sono riuscite a rispettare i tempi previsti nella fase di elaborazione e predisposizione delle azioni (fig. 36). I problemi più rilevanti si riscontrano, in base alle dichiarazioni dei rispondenti, nella fase di raccolta dei dati soprattutto per quegli Enti che stanno definendo un sistema di indicatori settoriali di pressione ambientale.

Figura 36 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



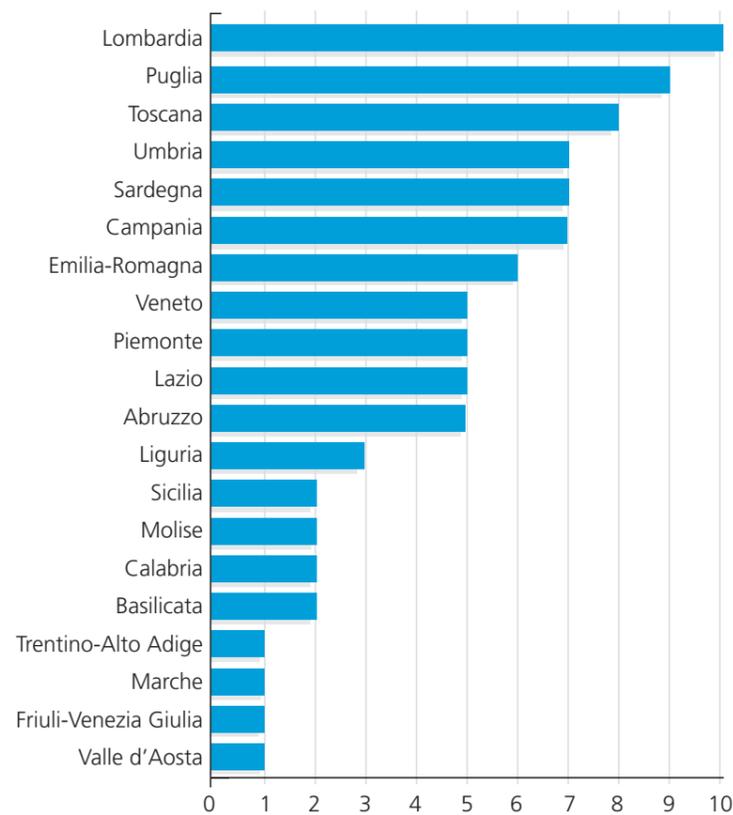
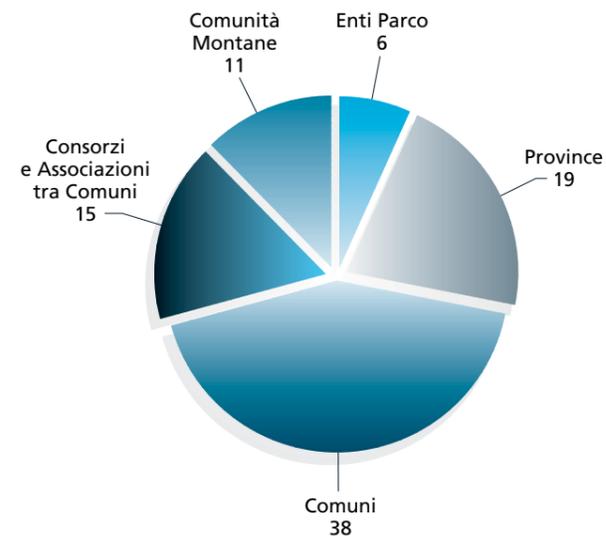
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

## 2.4 L'informazione

L'informazione è una fase importante e peculiare del processo di Agenda 21 locale e conferma il carattere partecipativo delle attività ad esso legate. L'87,3% degli Enti intervistati ha svolto attività di informazione confermando il ruolo strategico che tale fase ha nel processo, soprattutto per assicurare il successo dell'iniziativa (fig. 37). La conoscenza delle attività relative ad Agenda 21 locale tra i diversi portatori di interesse è necessaria a garantire una corretta gestione del processo. L'informazione è indispensabile per sensibilizzare i cittadini ai temi dello sviluppo sostenibile e promuovere una partecipazione più ampia degli stakeholder ai processi di pianificazione degli obiettivi e delle strategie di sostenibilità. La sua centralità è confermata dalle scelte degli Enti cui è stato somministrato il questionario, la maggior parte dei quali (56,8%) svolge tali attività durante tutta la durata del processo di Agenda 21 locale (fig. 38).

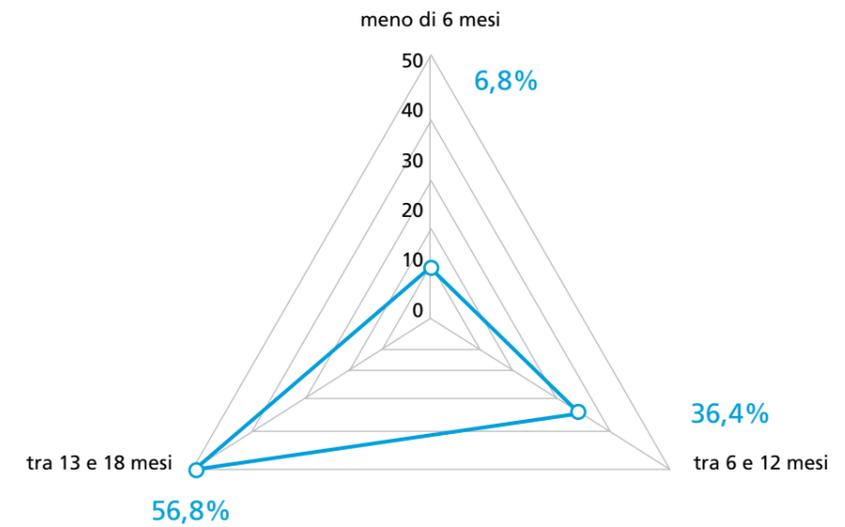
L'informazione, quindi, non viene considerata una fase a sé stante del processo bensì un'attività che prosegue nel tempo e che influisce su tutte le altre azioni programmate. Naturalmente, è importante considerare il tipo di informazione svolta dagli Enti: il materiale predisposto per tale fine deve essere sufficientemente divulgativo in modo da essere recepito adeguatamente dalla popolazione. Gli strumenti maggiormente utilizzati sono la distribuzione di materiale informativo in forma cartacea (86,5%), l'organizzazione di incontri pubblici e il ricorso a pagine web dedicate (84,3%). Accanto alle metodologie classiche dell'informazione vanno segnalate esperienze originali e alquanto innovative che sono comprese nella categoria *altro* (32,6%) (fig. 39).

Figura 37 – Attività di informazione: Enti classificati per tipologia e per Regione



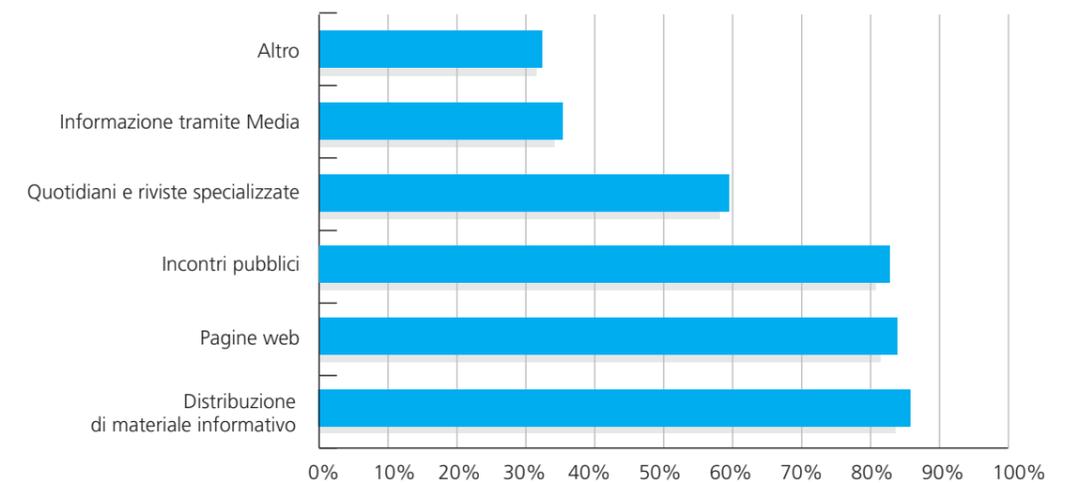
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 38 – In quanti mesi si sviluppa l'attività di informazione?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 39 – Con quali strumenti si sta svolgendo l'attività di informazione e comunicazione?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Le iniziative più originali prevedono la realizzazione di un gioco da tavolo e di un fumetto finalizzati alla sensibilizzazione dei bambini delle scuole dell'obbligo sui temi dello sviluppo sostenibile. La scuola è, infatti, una categoria di destinatari verso la quale viene indirizzata specificatamente l'informazione, come si evince dal quesito sulle differenti tipologie di destinatari. Altre esperienze singolari contemplano l'organizzazione di feste e l'uso di particolari *gadget* per divulgare il progetto Agenda 21 locale e coinvolgere i cittadini nelle attività previste. Altro caso interessante riguarda la realizzazione di un settore della biblioteca comunale dedicato esclusivamente all'Agenda 21 locale e ai temi ad essa connessi. Infine, efficace per il reale coinvolgimento dei cittadini risulta essere un progetto di laboratorio narrativo e teatrale: per diffondere la cultura della sostenibilità i cittadini saranno coinvolti attraverso il teatro. Sul portale di una famosa scuola di scrittura si elaborerà un testo a più mani attraverso la formazione guidata realizzata dai docenti. Al termine della selezione il testo finale sarà oggetto di un adattamento teatrale, realizzato dai partecipanti, opportunamente selezionati sotto la guida di un regista, con la collaborazione di un laboratorio teatrale. L'uso dello strumento del laboratorio di scrittura consente di arrivare ad un pubblico eterogeneo che vuole partecipare alla costruzione di qualcosa di nuovo. La messa in scena consente la diffusione di messaggi anche attraverso uno stile più efficace di comunicazione alternativa. Un'azione frequente nel settore dell'informazione è l'attivazione di specifici sportelli Agenda 21 locale presso i quali i cittadini possono reperire le notizie riguardanti il programma delle attività.

Un semplice accorgimento per migliorare l'efficacia dell'informazione è differenziarla per categoria di destinatari, strategia effettivamente attuata dal 71% degli Enti (fig. 40).

Le categorie di destinatari per le quali l'informazione viene diversificata vanno da un minimo di 2 ad un massimo di 10. Le categorie più rappresentate sono le scuole, i gruppi di interesse e la cittadinanza in genere.

Figura 40 – Le attività di informazione e comunicazione sono differenziate per tipologia di destinatario?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Minore importanza viene data, invece, all'informazione interna all'Ente e cioè rivolta ai funzionari e ai dipendenti dell'Amministrazione. Questo deficit informativo si riflette, a volte, in una scarsa collaborazione tra i diversi settori dell'Ente e in situazioni di conflitto interno che ostacolano l'adeguata realizzazione del processo partecipato. È da sottolineare la buona percentuale di Enti (39%) che prevedono misure di rilevazione della "copertura" delle attività di informazione e comunicazione (fig. 41). Ciò significa che gli Enti si stanno attivando per misurare la *performance* delle proprie attività per avere la possibilità di modificare le azioni in funzione dei risultati del monitoraggio. Misurare la "copertura" permette, infatti, di ricevere un *feedback* diretto da parte dei destinatari dell'informazione e quindi di comprendere le loro esigenze in materia instaurando un canale bidirezionale di comunicazione. Inoltre, in questo modo è possibile individuare le categorie che non sono state coinvolte in modo adeguato e gli errori eventualmente commessi nell'approntare le azioni di informazione.

Figura 41 – Avete previsto misure di rilevazione della "copertura" delle attività di informazione e comunicazione?



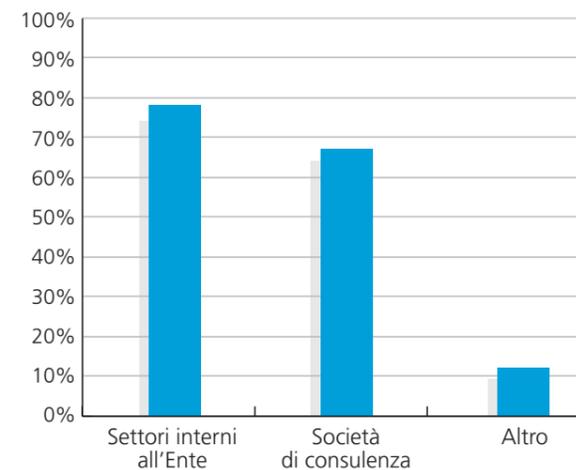
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

All'interno di questa fase sono state spesso inserite azioni riguardanti la formazione in materia di sviluppo sostenibile e di processi partecipati. Gli Enti hanno richiesto il cofinanziamento per la formazione dei facilitatori che coordinano le attività del Forum e la sensibilizzazione del personale che dovrà occuparsi del processo in generale. Per tali attività è stato necessario ricorrere, nella maggior parte dei casi, al personale esterno, in grado di assicurare competenze adeguate in materia. Tutto ciò era prevedibile, considerando che con il Bando 2000 sono stati cofinanziati numerosi Enti che si sono avvicinati per la prima volta ai temi della pianificazione partecipata e che perciò richiedevano di sviluppare le competenze idonee per lo svolgimento delle attività. Un altro dato che emerge dalle risposte al questionario, in controtendenza rispetto alle

altre fasi del processo, è che per il 78,7% degli Enti sono i settori interni a coordinare le attività di informazione (fig. 42). Le altre attività, invece, sono spesso gestite da società di consulenza, a riprova della scarsa autonomia operativa delle Amministrazioni nello svolgere compiti innovativi (redazione di una RSA, organizzazione di Forum, applicazione di un SGA, ecc) rispetto al normale funzionamento dell'Ente. L'attività di informazione è invece gestita con più facilità direttamente dall'Ente.

Per quanto riguarda il rispetto dei tempi del cronogramma, il 30% degli Enti ha riscontrato difficoltà che hanno determinato lo slittamento delle attività, principalmente per problemi di carattere organizzativo e burocratico e per la ridefinizione dell'assetto politico (figg. 43 e 44).

Figura 42 – Quali soggetti coordinano l'attività di informazione e comunicazione?



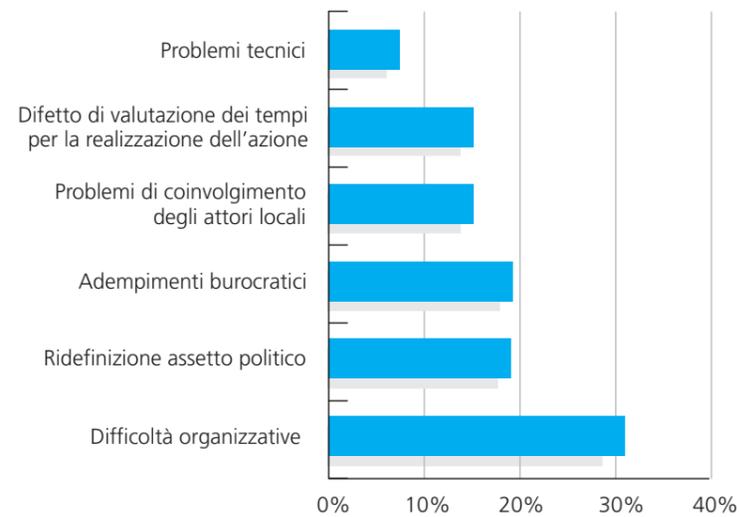
Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 43 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 44 – Motivi alla base del mancato rispetto dei tempi del cronogramma



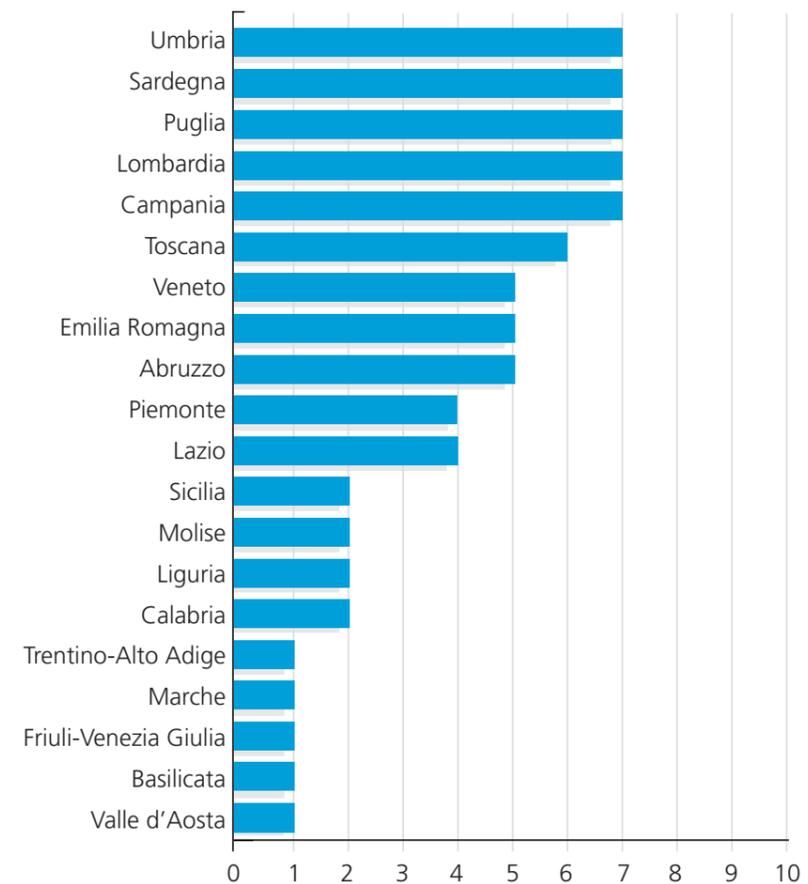
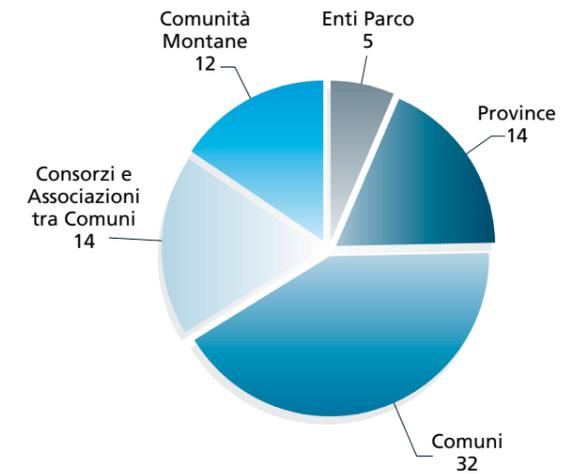
Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

## 2.5 Il Forum

Il Forum è l'azione più ricorrente nei progetti di Agenda 21 locale cofinanziati dal Ministero insieme alle iniziative per l'informazione e la sensibilizzazione del pubblico; 77 Enti, sui 102 che hanno risposto al questionario, sono impegnati nella fase partecipativa attraverso l'istituzione di un Forum civico o utilizzando altri strumenti per

favorire la consultazione con tutti i soggetti portatori di interesse (fig. 45). In particolare, è possibile valutare l'esperienza fin qui condotta in 32 Forum comunali, 14 Forum provinciali, 14 Forum sovra-comunali (avviati nell'ambito di processi condotti da aggregazioni di Comuni) ai quali si aggiungono 12 Forum istituiti da Comunità Montane e 5 Forum avviati nelle Aree naturali protette.

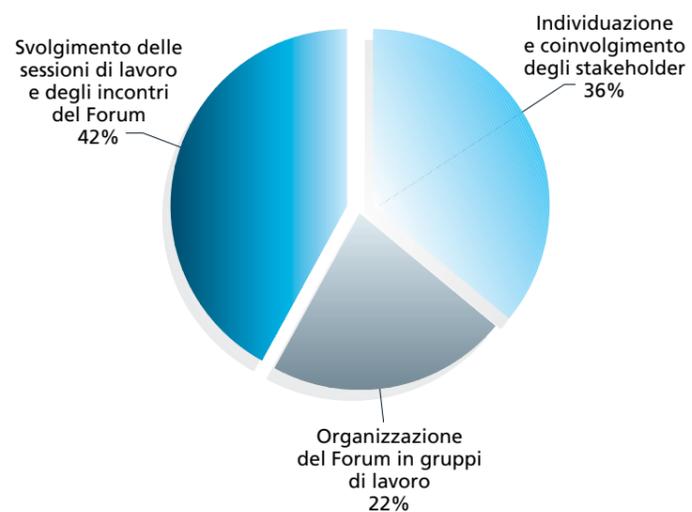
Figura 45 - Forum: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regioni



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Un panorama così variegato non lascia spazio a considerazioni generiche tenuto conto delle differenti modalità e soluzioni adottate dagli Enti per adeguare questo strumento a contesti molto dissimili fra loro. In genere, chi ha avviato un Forum è anche impegnato nell'attuazione di iniziative per la predisposizione del quadro diagnostico, per lo più Relazioni sullo Stato dell'Ambiente, o per la definizione del Piano di Azione Locale. Quasi mai il Forum è stato proposto come azione esclusiva del progetto cofinanziato, rivelandosi sempre funzionale alle altre fasi che caratterizzano il processo di Agenda 21 locale. Le 77 Amministrazioni impegnate nella fase partecipativa hanno optato per l'organizzazione di Forum ben strutturati, seguiti da figure professionali scelte *ad hoc* e gestiti applicando metodologie già sperimentate con successo; non mancano casi particolari, in cui si forza l'applicazione degli schemi già consolidati o si ricorre ad espedienti a volte anche insoliti. Le esperienze in corso stanno procedendo nella maggioranza dei casi senza ritardi significativi e, quando questi si verificano,

Figura 46 – Quale attività state svolgendo attualmente?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

sono imputabili a fattori interni all'Ente. Le risorse finanziarie impiegate per la gestione della partecipazione risultano essere leggermente inferiori a quelle destinate ad altre fasi del processo, come ad esempio per le iniziative di informazione o per la realizzazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente. Alcuni elementi di questo quadro generale meritano un'analisi di maggiore dettaglio e riguardano, in particolare, gli aspetti organizzativi del Forum, il rapporto tra Forum e altre fasi e strumenti del processo e le criticità che stanno incontrando le Amministrazioni nella gestione della partecipazione.

Ad 8-10 mesi dall'avvio dei progetti, solo il 42% dei 77 Forum cofinanziati risulta avviato, con incontri e sessioni di lavoro in pieno svolgimento. Gli altri risultano a questa data ancora nella fase preparatoria di organizzazione in gruppi di lavoro (22%) e di individuazione e coinvolgimento degli stakeholder (36%) (fig. 46).

Rispetto al cronogramma, il 37% degli Enti ha dichiarato di non aver rispettato i tempi previsti, ma si tratta di ritardi iniziali relativi all'avvio della macchina organizzativa che sembrano non riguardare le fasi successive di funzionamento del Forum (fig. 47). Le difficoltà iniziali sono in parte giustificate considerata la qualità organizzativa che caratterizza la maggioranza dei Forum.

Il Forum risulta, infatti, molto ben strutturato e gestito quasi sempre con metodologie specifiche, convalidate già da diverso tempo nell'ambito dei processi di Agenda 21 locale degli Enti pionieri o in altre esperienze di pianificazione e progettazione partecipata. European Awareness Scenario Workshop (EASW)<sup>26</sup> è la metodologia di discussione utilizzata più spesso, sia in occasione di eventi seminari preparatori al Forum, sia per la gestione della discussione in seno ai gruppi di lavoro del Forum stesso. In mancanza di tecniche specifiche la conduzione del Forum è comunque affidata ad un facilitatore (fig. 48) che, quasi sempre, viene reclutato all'esterno tra professionisti del settore. Solo nel 5% dei casi, infatti, la discussione è facilitata da personale interno all'Amministrazione (fig. 49).

Figura 47 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



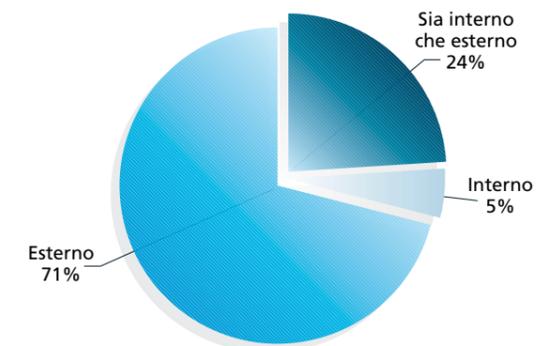
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 48 – I gruppi tematici vengono gestiti da un facilitatore?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 49 – Il facilitatore è interno o esterno all'Ente?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Tra gli aspetti metodologici va ricordato che in diversi casi, al verificarsi di cali dell'attenzione e della motivazione da parte degli stakeholder, si ricorre ad espedienti molto particolari per animare gli incontri del Forum. In concomitanza con le riunioni si organizzano feste, concerti, spettacoli teatrali, concorsi a premi, si realizzano installazioni o si scelgono luoghi insoliti in cui incontrarsi; l'obiettivo, oltre a catalizzare l'attenzione degli stakeholder, è di allargare il target dei possibili soggetti da coinvolgere nel processo. Un altro dato che conferma la buona qualità organizzativa del Forum è la scelta di disciplinare il funzionamento con l'approvazione, nel 54% dei casi, di regolamenti *ad hoc* (fig. 50): oltre a garantire il rispetto dei tempi, delle procedure e delle scadenze, il regolamento può aiutare ad "istituzionalizzare" il Forum responsabilizzando maggiormente i partecipanti.

<sup>26</sup> EASW è una metodologia nata in Danimarca e diffusa in Europa grazie anche alla sua adozione da parte della Direzione Generale Imprese della Commissione Europea. La partecipazione sociale è stimolata attraverso lo sviluppo di visioni e la proposta di idee ed il confronto tra gli attori coinvolti avviene secondo regole specifiche.

Figura 50 – Il Forum ha approvato un proprio Regolamento?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Un elemento interessante riguarda l'articolazione del Forum in gruppi tematici che risulta essere la struttura privilegiata nell'89% dei casi (fig. 51); i temi affrontati dai gruppi di discussione si riferiscono a tutti i maggiori comparti ambientali e, in alcuni casi, anche ad alcuni settori socio-economici. Quasi mai si costituiscono gruppi di lavoro dedicati esclusivamente a temi più specifici, per i quali esiste una priorità di intervento sul territorio amministrato, che possono comunque diventare oggetto di discussione in seno ai gruppi già esistenti.

Figura 51 – Il Forum è strutturato in gruppi tematici?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Prevale, quindi, un'impostazione del Forum a "tutto campo" senza un'attenzione particolare ad aree prioritarie di intervento; ciò è anche dovuto ad un parallelismo tra i

temi discussi nel Forum e le aree tematiche trattate nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente, soprattutto nei progetti in cui è previsto anche lo svolgimento di quest'ultima azione (l'84% dei progetti). I gruppi di lavoro individuati in seno al Forum non sono mai numerosi, con una media che si aggira intorno alle 4 categorie di discussione (da un minimo di 2 ad un massimo di 10 gruppi di lavoro) ed una articolazione secondo le grandi aree tematiche dell'ambiente: acqua, suolo, aria, rifiuti, biodiversità ecc. Oltre all'intervento di un facilitatore, i gruppi di lavoro possono contare, nel 58% dei casi, su documenti specifici elaborati anticipatamente al fine di animare e condurre meglio la discussione (fig. 52).

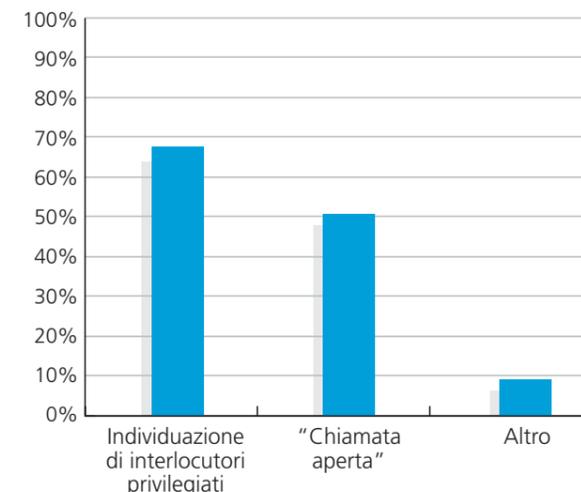
Figura 52 – Sono stati prodotti documenti specifici per la discussione all'interno dei gruppi tematici?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

L'individuazione degli stakeholder avviene nella maggior parte dei casi (67,5%) secondo una lista ragionata di interlocutori privilegiati ma anche con "chiamata aperta" ed è legittimo pensare che ciò avvenga con entrambe le modalità anche in seno allo stesso Forum (fig. 53). È invece rilevante il verificarsi, nel 69% dei casi, di adesioni spontanee al Forum da parte degli stakeholder (fig. 54).

Figura 53 – Con quali modalità vengono individuati gli stakeholder?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 54 – Sono pervenute domande spontanee di partecipazione?

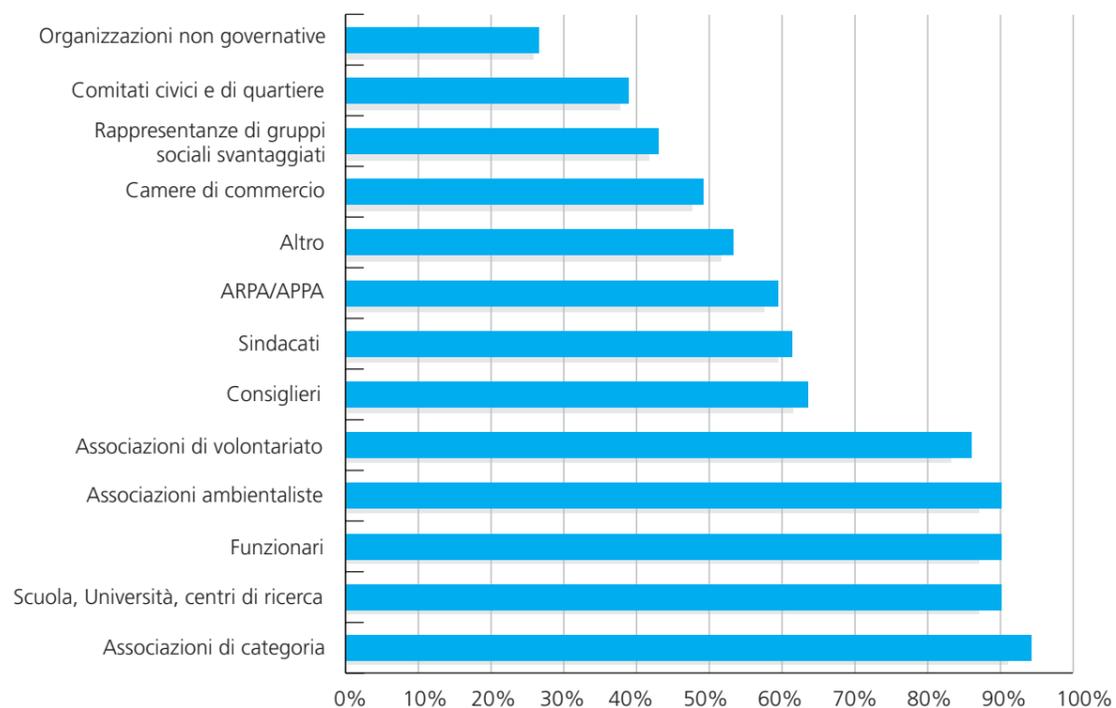


Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Il mondo dell'associazionismo è molto ben rappresentato all'interno del Forum e vanta un'ottima partecipazione alle riunioni, soprattutto da parte di quelle ambientaliste e di volontariato. Le associazioni di categoria partecipano costantemente alla quasi totalità dei Forum cofinanziati dal Ministero e rappresentano la tipologia di stakeholder più presente (fig. 55).

Alle riunioni partecipano attivamente anche i funzionari dell'Amministrazione, i rappresentanti del mondo dell'istruzione e della ricerca, i consiglieri, i rappresentanti delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente e i Sindacati. La partecipazione dei gruppi sociali svantaggiati è relativamente buona, 42,9% dei casi, ed è un segnale positivo verso l'affermarsi anche della dimensione sociale nel dibattito sui temi dello sviluppo sostenibile. Si evidenzia in negativo lo scarso coinvolgimento dei gruppi locali di interesse, che dovrebbero riportare le maggiori aspettative nei lavori del Forum: i comitati civici e di quartiere sono presenti attivamente solo nel 38,8% dei casi. Tra le categorie segnalate direttamente dagli Enti intervistati è molto frequente il mondo dell'impresa, con la partecipazione di aziende e società private o a gestione mista pubblico-privata.

Figura 55 – Quali sono gli attori che partecipano attivamente alle riunioni del Forum?

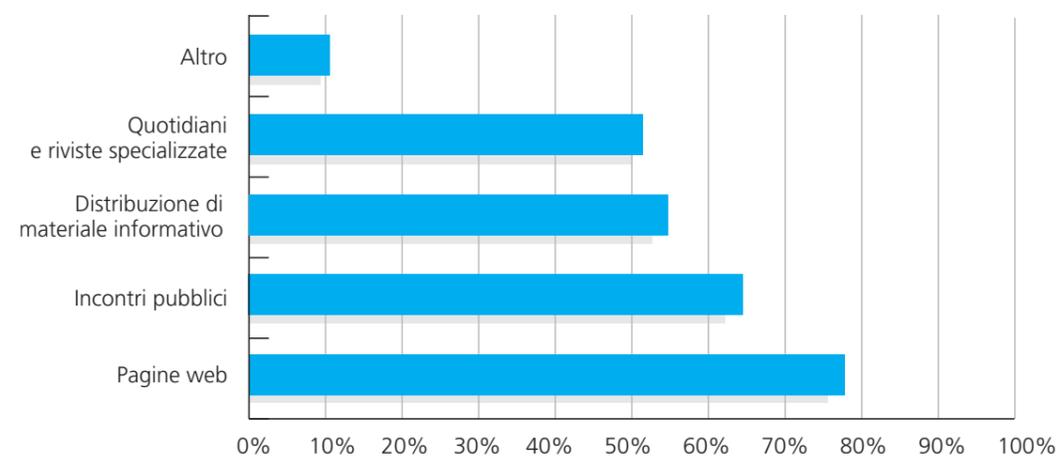


Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
 Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Nel complesso, la partecipazione al Forum è maggiore da parte dei gruppi di interesse ad ampia rappresentanza, ben strutturati sul territorio ma, nel contempo, con un forte coordinamento nazionale. Si tratta di soggetti accomunati da una tradizione già consolidata della partecipazione e del confronto, soprattutto con le Amministrazioni pubbliche centrali e locali. Inaspettato è, invece, lo scarso interesse che stanno dimostrando i gruppi locali di rappresentanza anche se, non di rado, si registra la partecipazione al Forum del singolo cittadino. Le decisioni prese nei Forum sono diffuse prioritariamente attraverso il web, nelle pagine dedicate all'Agenda 21 locale del sito istituzionale dell'Amministrazione (fig. 56); ciò avviene anche in occasione di eventi e incontri pubblici.

Il Forum è l'asse portante di un'Agenda 21 locale. È difficile immaginare un processo di sviluppo sostenibile senza il ruolo della partecipazione e della consultazione con tutti i soggetti chiamati ad intervenire. È dato quindi per scontato che ogni fase del processo ed ogni strumento che nell'ambito di esso viene adottato debba prima o poi confrontarsi con il Forum. Questa considerazione è avvalorata dal fatto che, nei progetti considerati, quasi tutte le azioni del processo passano per il Forum. Il contributo più importante del Forum si ha nelle fasi più mature del processo di Agenda 21 locale, nella definizione di Linee Guida per l'attuazione di strategie di sviluppo sostenibile (nel 96% dei casi) e nella predisposizione del Piano d'Azione Locale (nel 95% dei casi, vedi fig. 57). In questa fase il Forum sembrerebbe

Figura 56 – Attraverso quali canali vengono diffuse le decisioni prese nei Forum?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
 Fonte: Elaborazione MATT, 2003

rappresentare più uno strumento di concertazione che di consultazione. In ogni caso al Forum non sono devolute funzioni tecniche ma la possibilità di individuare le aree prioritarie di intervento, le misure per l'attuazione degli obiettivi definiti e, al limite, la scelta degli strumenti per realizzarli. Anche nei progetti che prevedono la predisposizione di un sistema di contabilità ambientale e la certificazione ambientale dell'Ente, il Forum non si sostituisce agli organi tecnici deputati alla loro definizione e messa a punto. Tuttavia, è interessante notare che, nell'87% dei progetti che prevedono la certificazione, il Forum è chiamato a contribuire alla definizione del programma ambientale, affiancando gli organi direttivi dell'Ente ed i consulenti esterni. Un ruolo altrettanto decisivo è giocato dal Forum nella predisposizione degli indicatori di sviluppo sostenibile e, in particolare, nel loro processo di selezione che, seppure di competenza dei tecnici, può essere migliorato se integrato con la consultazione dei soggetti che potrebbero fornire i dati, per verificarne la disponibilità e l'affidabilità.

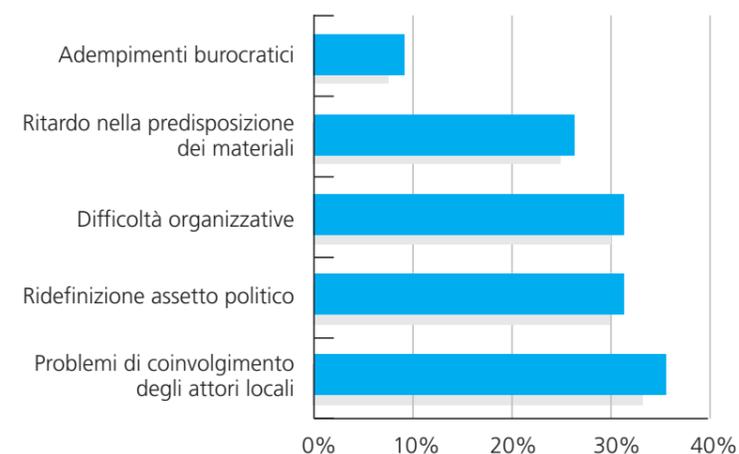
L'individuazione dei temi da sviluppare nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente nel 39% dei casi è oggetto di discussione nelle sessioni del Forum, il che dimostra la necessità da parte di funzionari e tecnici di adeguare la scelta delle aree tematiche in via prioritaria alla disponibilità dei dati e degli indicatori. Il ruolo del Forum va comunque ben oltre quello che il dato appena commentato farebbe pensare, soprattutto se si considera che la suddivisione in gruppi di lavoro spesso si riflette nelle aree tematiche individuate nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente, diventando la struttura stessa del Forum quasi funzionale a quest'ultima. Nel complesso, il ruolo della partecipazione nei progetti cofinanziati è centrale e condiziona ogni fase del processo, entrando nel merito dell'applicazione di strumenti specifici di sviluppo sostenibile, la cui attuazione è comunque affidata ai tecnici. Il ruolo del Forum è mutevole; è organo di consultazione, di indirizzo, di analisi delle problematiche ambientali e di risoluzione dei conflitti, di *feedback* e di convalida delle decisioni adottate dall'Amministrazione e di

ricerca del consenso. Nelle prime fasi del processo prevale il ruolo propositivo e consultivo, successivamente il Forum diviene organo di concertazione e validazione.

L'ultimo aspetto riguarda il rapporto tra il Forum e l'Amministrazione e, in particolare, i problemi e le criticità che stanno incontrando gli Enti cofinanziati nella gestione della partecipazione. In questo caso è possibile ritrovare una base comune a quasi tutte le esperienze in corso, riferibile a quelli che sono, più in generale, i problemi legati all'applicazione della *governance* a livello locale. Dai dati riportati in fig. 57 appare evidente che gli ostacoli più rilevanti per la partecipazione sono rinvenibili all'interno della stessa Amministrazione, mentre l'unica criticità, intesa come fattore negativo esterno, si riferisce al coinvolgimento degli attori locali. Il primo punto di debolezza è una generale impreparazione dei funzionari, dei dirigenti e degli organi politici rispetto alla partecipazione, intesa come incapacità di gestire, dal punto di vista tecnico, il flusso di informazioni che caratterizza il confronto

simultaneo con più soggetti portatori di interesse. Questa operazione solo nel 5% dei casi è infatti svolta da personale interno all'Amministrazione senza il supporto di professionisti esterni. Oltre alla mancanza di competenze specifiche per facilitare la discussione nel Forum esiste anche, nel 27,3% dei casi, una difficoltà nel fornire dati e informazioni in grado di stimolare la discussione ed il confronto. Difficoltà organizzative e adempimenti burocratici concorrono al rallentamento del processo partecipativo, rischiando di provocare un calo di attenzione da parte degli *stakeholder*. Tuttavia, come accennato all'inizio, questo ritardo riguarda soprattutto la fase di avvio del Forum ed è dovuto al perfezionamento delle convenzioni con i professionisti esterni, al prolungamento dell'attività preventiva di informazione e all'organizzazione materiale degli incontri. La situazione peggiora quando si verificano cambiamenti nell'assetto politico dell'Amministrazione che, nel 31,8% dei casi, ha comportato fino ad ora lo slittamento delle attività (fig. 57).

Figura 57 – Motivi alla base del mancato rispetto dei tempi del cronogramma



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003

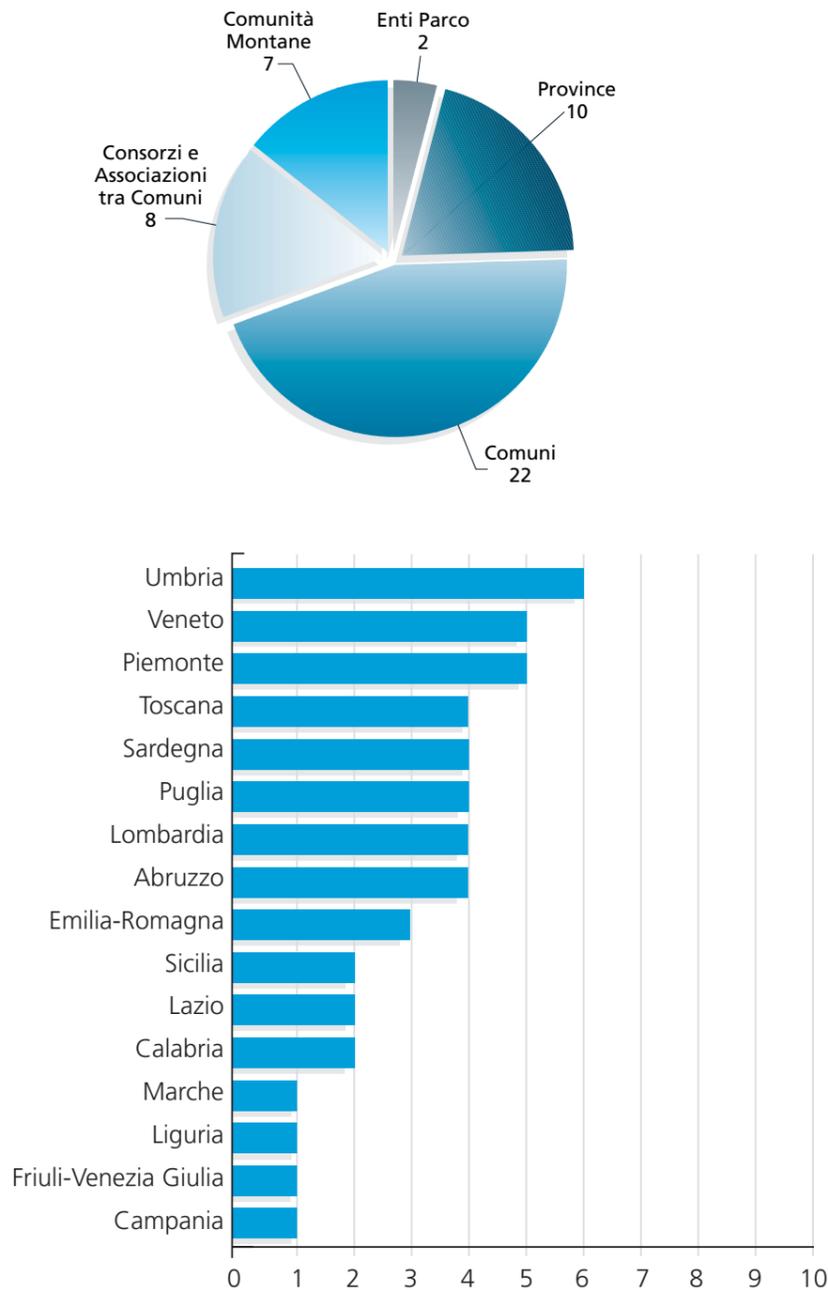
Nel 36,4% dei casi si verificano ritardi dovuti al coinvolgimento degli attori locali; questo dato, se da un lato dimostra un livello di interesse degli *stakeholder* tale da assicurare lo svolgimento delle sessioni di discussione, dall'altro non è in grado di indicare un *trend* sulla partecipazione alle diverse riunioni programmate nel Forum. In genere, un problema comune a molti Enti è la difficoltà nel mantenere costante l'impegno degli *stakeholder* rispetto agli incontri programmati; molto spesso per richiamare l'attenzione dei soggetti coinvolti le Amministrazioni ricorrono, con esito positivo, agli espedienti già ricordati.

Appare evidente una generale impreparazione delle Amministrazioni cofinanziate nei confronti della partecipazione. Il Forum è l'elemento del processo di Agenda 21 locale più innovativo e quello che comporta più sforzi da parte dell'Amministrazione per integrarne i contenuti e le istanze nei processi decisionali. L'organizzazione del Forum non è casuale e proprio per questo un supporto significativo proviene da professionalità esterne. Non c'è ancora da parte dell'Amministrazione una inclinazione naturale alla partecipazione ed alla consultazione con gli attori locali, ma sembra si stiano creando le condizioni affinché ciò diventi una consuetudine nella formulazione delle politiche pubbliche.

## 2.6 Gli indicatori di sviluppo sostenibile

Gli indicatori possono essere utilizzati a livello internazionale, nazionale e locale come strumenti per il reporting sullo stato dell'ambiente, per la valutazione della *performance* ambientale e per il monitoraggio dei progressi verso lo sviluppo sostenibile. Gli indicatori sono ormai uno strumento indispensabile per gli amministratori locali per assicurare la trasparenza dei processi politici, tanto in fase di pianificazione quanto in fase di realizzazione delle azioni. All'interno di un processo di Agenda 21 locale, la sperimentazione e l'utilizzo di set di indicatori consente di rappresentare la situazione locale e la sua evoluzione, attraverso uno studio approfondito dello stato dell'ambiente. Al termine di questa analisi gli indicatori possono favorire la comunicazione delle informazioni ottenute. Nei progetti cofinanziati gli indicatori svolgono questa duplice funzione se consideriamo che, nella maggioranza dei casi, alla sperimentazione degli indicatori viene abbinata la pubblicazione della RSA. Gli Enti cofinanziati impegnati nella predisposizione di un proprio set di indicatori sono 49, dei quali quasi la metà sono Comuni (fig. 58).

Figura 58 - Predisposizione di Indicatori di sviluppo sostenibile: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regione



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Di notevole interesse è quanto emerge dall'analisi dei set di indicatori utilizzati dagli Enti. Se valutiamo che nel 49% delle risposte è stato indicato più di un set di riferimento tra indicatori scelti *ad hoc*, ECI (European Common Indicators), EEA (European Environmental Agency), OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), UN-CSD (Commission on Sustainable Development/ONU) ed Eurostat e che nel 27% dei casi si è fatto riferimento esclusivamente ad indicatori scelti *ad hoc*, si può affermare che non vi è una convergenza su un set specifico di indicatori fra quelli validati a livello internazionale. Gli Enti procedono, quindi, combinando indicatori tratti dai set internazionali secondo la disponibilità di dati, le caratteristiche del territorio e la sensibilità locale verso le diverse tematiche. Neanche il sistema di indicatori ECI, che pure è stato predisposto per la rappresentazione degli ambienti urbani, viene applicato in modo esclusivo (solo nel 6% dei casi viene indicato come unico set adottato) (fig. 59). Infine, come per la RSA, sotto la voce *altro* figurano l'impronta ecologica, l'indicatore sintetico comunale<sup>27</sup> ed

ecosistema urbano. La funzione comunicativa attribuita agli indicatori è confermata dall'elevato livello di partecipazione del Forum al processo di selezione degli stessi (79%) (fig. 60). Questo dato non è affatto scontato e riflette un buon grado di coinvolgimento della parte attiva della cittadinanza; in questo senso, il confronto all'interno del Forum può far emergere delle sensibilità particolari che portano alla definizione di nuovi indicatori, anche grazie alla presenza dei portatori di interesse che possono rivelarsi utili fonti di dati.

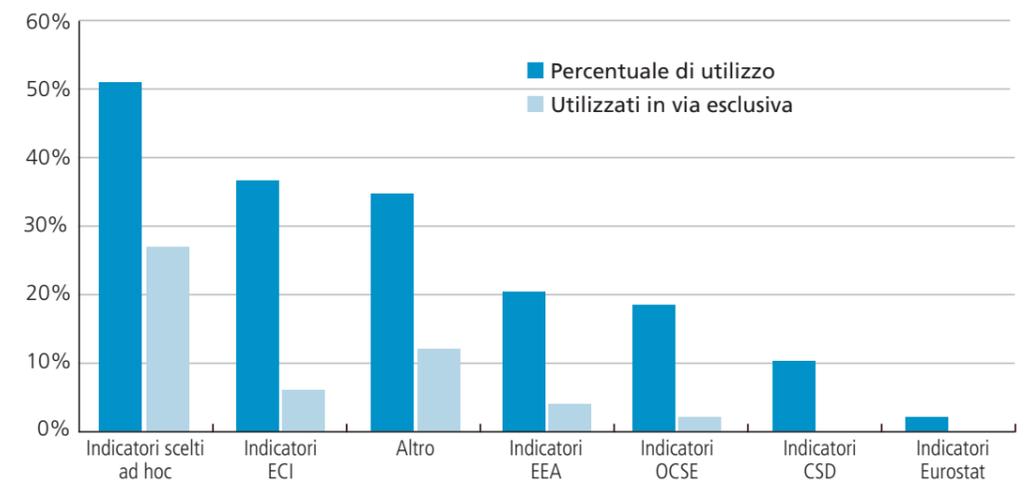
Figura 60 - La selezione degli indicatori è oggetto di discussione all'interno del Forum civico?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

<sup>27</sup> Vedi nota 10.

Figura 59 - Quale set è stato scelto per la predisposizione degli indicatori?



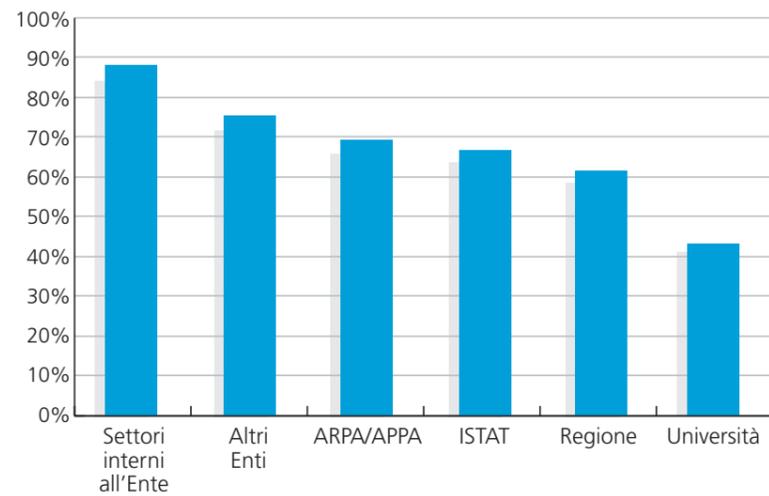
Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta

Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Per quanto concerne le fonti dei dati e l'affidamento delle attività, valgono le stesse considerazioni effettuate nella sezione RSA poiché i dati non si discostano in maniera significativa.

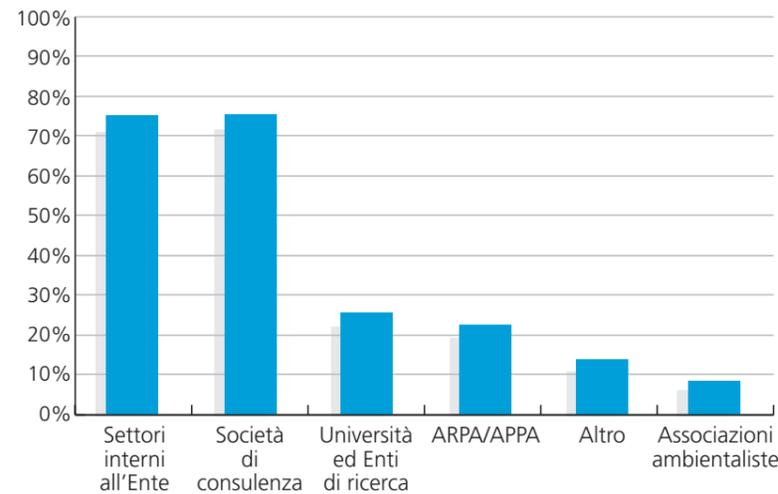
I settori interni all'Amministrazione collaborano con le società di consulenza per l'elaborazione degli indicatori; in particolare, gli uffici dell'Ente sono coinvolti nel reperimento dei dati (figg. 61 e 62).

Figura 61 – Quali sono le fonti dei dati?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 62 – Quali soggetti curano la predisposizione degli indicatori?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Se si considera che la periodicità rappresenta un criterio di base per la definizione degli indicatori e che pertanto il monitoraggio dovrebbe essere un'attività irrinunciabile e vincolante, la percentuale di Enti che prevede questa fase risulta piuttosto bassa (62%) (fig. 63). Per contro, sembrerebbe consistente la

percentuale di quelli che avrebbe già individuato il soggetto istituzionale competente per il monitoraggio (61%); tuttavia, dato che in pochi hanno specificato il soggetto, è lecito sospettare che il dato sia sovrastimato (fig. 64).

Anche per le attività connesse con la predisposizione degli indicatori si registrano, con percentuali molto simili alla sezione RSA, un alto numero di ritardi rispetto ai tempi previsti dal cronogramma (38%) (fig. 65), a causa prevalentemente della difficoltà nel reperimento dei dati. Interessante è l'indicazione dello slittamento del Forum fra i motivi dei ritardi, ad ulteriore conferma dell'importanza del suo ruolo nelle attività di individuazione degli indicatori (fig. 66).

Figura 63 – È prevista la realizzazione di un sistema di monitoraggio degli indicatori selezionati?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 64 – È stato individuato il soggetto istituzionale competente per il monitoraggio?



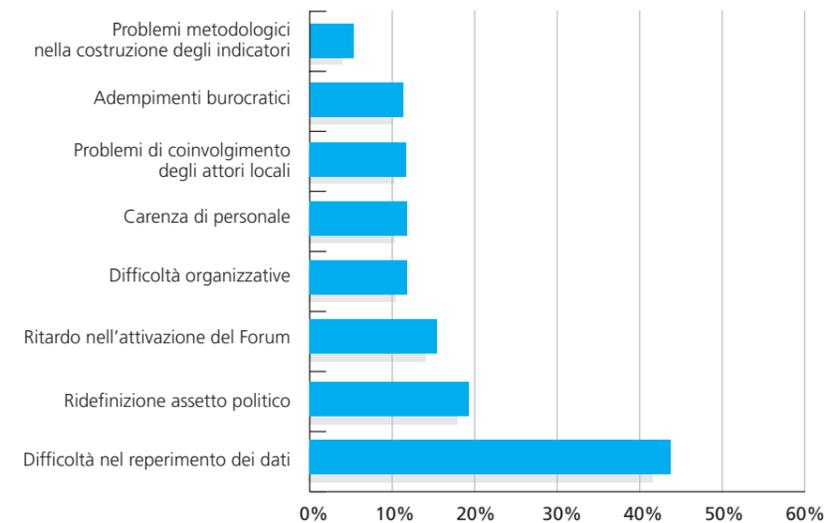
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 65 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 66 – Motivi alla base del mancato rispetto dei tempi del cronogramma



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

## 2.7 Le Linee Guida per lo sviluppo sostenibile e il Piano d'Azione Locale

La predisposizione di Linee Guida per lo sviluppo sostenibile locale e di Piani di Azione è una fase dell'Agenda 21 locale che sta impegnando circa un terzo degli Enti cofinanziati. Le informazioni a disposizione riguardano 24 progetti in cui è in corso l'elaborazione di un Piano di Azione Locale e 28 progetti che vedono la formulazione di Linee Guida preliminari (fig. 67); di questi ultimi, 16 prevedono uno sviluppo successivo delle Linee Guida verso l'elaborazione di un Piano di Azione Locale.

Le esperienze considerate si riferiscono all'elaborazione di Piani a scala comunale (12), intercomunale (4) e provinciale (4); le Comunità Montane che sono impegnate in questa fase dell'Agenda 21 locale sono tre, a cui si affianca un solo Ente Parco.

La predisposizione di Linee Guida per lo sviluppo sostenibile è un'azione intrapresa prevalentemente dagli Enti apprendisti, al contrario del Piano d'Azione che invece vede impegnati maggiormente gli Enti pionieri. La definizione di entrambi gli strumenti rappresenta comunque l'ultimo momento di un processo che passa in primo luogo per la predisposizione del quadro diagnostico e per l'attività di informazione e partecipazione. Sono pochi i casi in cui il progetto prevede solo la fase di pianificazione e, in genere, si riferiscono per lo più ad Enti pionieri che già hanno raggiunto una maturità tale del processo da potersi dedicare esclusivamente alla definizione degli obiettivi da perseguire e degli interventi da attuare.

Trattandosi, dunque, di una fase piuttosto avanzata dei progetti, le esperienze sottoposte ad analisi non sono molte e non è possibile delinearne un quadro completo ed esauriente perché i soggetti interessati si trovano ancora nello svolgimento delle primissime attività di lavoro; quest'azione, programmata rispetto alle altre quasi sempre nelle battute conclusive del progetto, risente infatti molto spesso del ritardo accumulato precedentemente.

Il Piano di Azione Locale è la fase che possiede

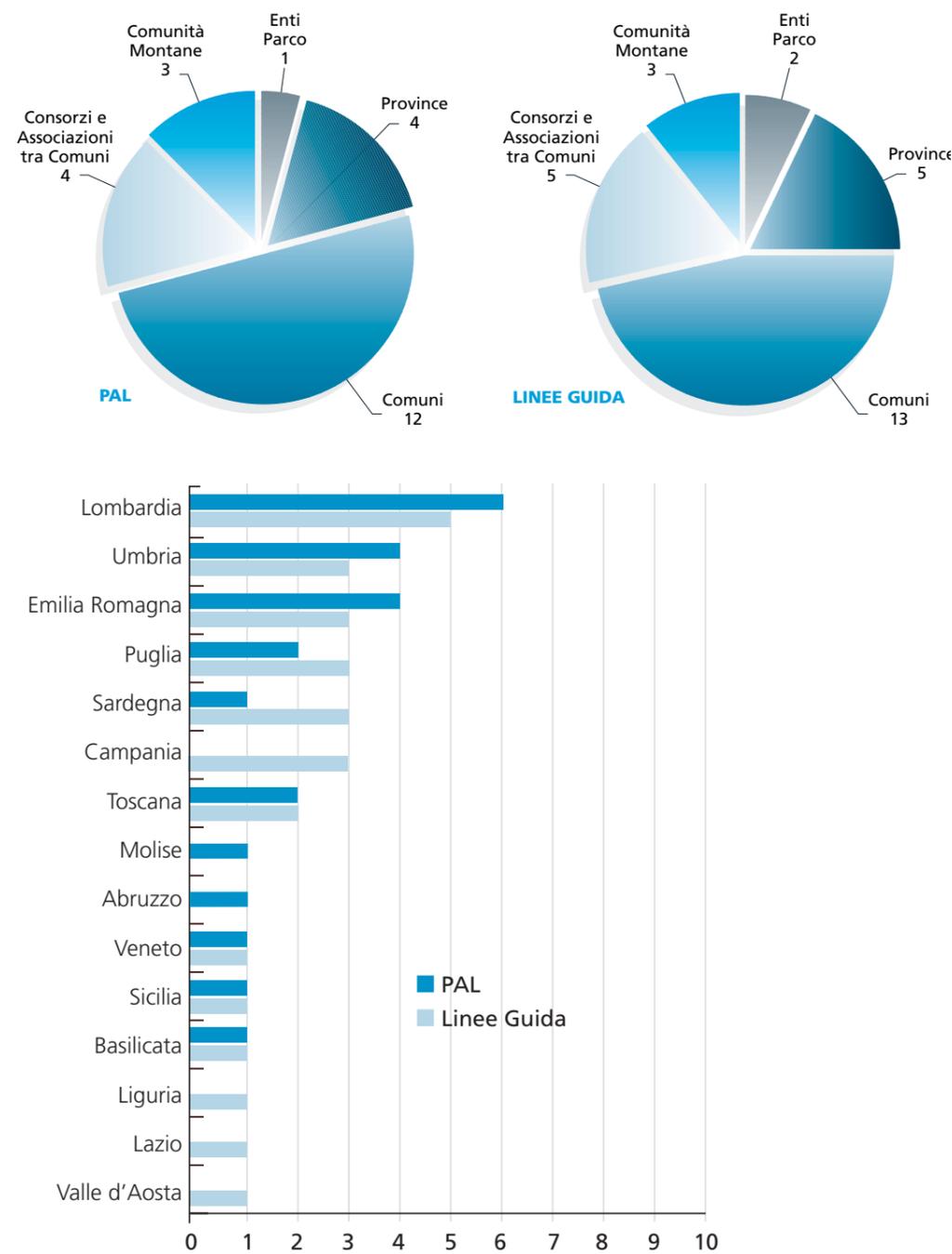
il *feedback* maggiore con il Forum, all'interno del quale viene validato al termine della sua elaborazione. L'apporto dell'assistenza esterna in questa fase non è affatto trascurabile.

L'integrazione della sostenibilità nei piani e programmi applicabili dall'Ente secondo la normativa vigente è la funzione primaria del Piano di Azione Locale, nella cui adozione viene ricercato il massimo consenso possibile all'interno dell'Amministrazione. Alcuni aspetti, come il processo di formazione del Piano d'Azione Locale, la sua struttura, il *feedback* con il Forum e, soprattutto, il suo rapporto con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione dell'Ente meritano un approfondimento particolare.

La maggioranza degli Enti che predispongono un Piano d'Azione Locale adotta anche un documento preliminare di sviluppo sostenibile, dimostrando la necessità di poter pervenire al Piano solo dopo averne definito i criteri, i principi e gli obiettivi da perseguire. Tuttavia, in 12 progetti dei 28 che prevedevano le Linee Guida non c'è intenzione da parte dell'Ente di pervenire all'elaborazione di un Piano d'Azione Locale, circostanza giustificabile in due modi: il tempo a disposizione è insufficiente per elaborare un Piano di Azione vero e proprio, ovvero le Linee Guida sono intese come documento strategico che già individua in sé obiettivi specifici, azioni e risorse disponibili. Quest'ultimo caso può verificarsi soprattutto per i piccoli Comuni o per le Agende 21 locali di settore, che prendono in esame solo alcuni temi ambientali, per i quali sarebbe improprio uno strumento di pianificazione a tutto campo. Le Linee Guida vengono predisposte dai consulenti esterni con un supporto significativo del personale interno all'Amministrazione (fig. 68).

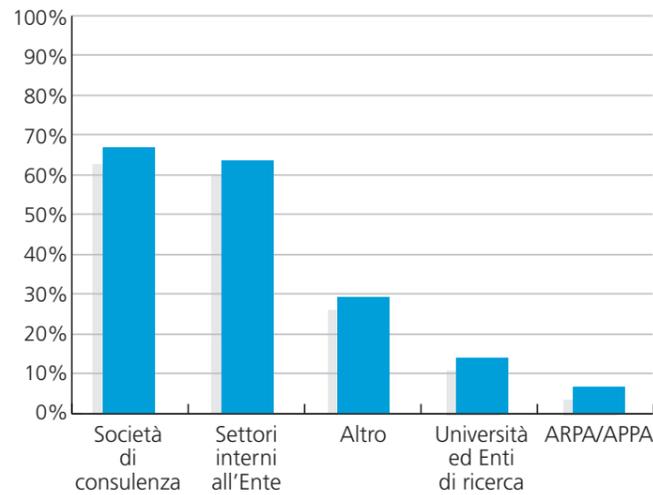
Il Forum riveste un ruolo molto importante, rivelandosi utilissimo strumento di concertazione per pervenire alla condivisione di obiettivi e linee di intervento (fig. 69). La predisposizione delle Linee Guida è l'azione per la quale è richiesto, in assoluto, il contributo maggiore da parte del Forum.

Figura 67 - PAL e Linee Guida: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regione



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 68 – Quali soggetti coordinano la predisposizione delle Linee Guida?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 69 – Il Forum ha un ruolo attivo nella predisposizione delle linee guida?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

A 8-10 mesi dall'avvio dei progetti, solo l'8% degli Enti che prevedevano il Piano di Azione Locale lo hanno anche adottato, il 17% si trova nella fase di redazione e ben il 29% alla selezione degli obiettivi strategici (fig. 71). Oltretutto, il 38% dei progetti risulta in ritardo rispetto ai tempi preventivati per quest'azione dal cronogramma (fig. 70). È doveroso, quindi, precisare che ogni considerazione su questa fase dell'Agende 21 locale si fonda molto spesso su una dichiarazione di intenti da parte dell'Ente intervistato e che solo al termine dei progetti sarà possibile disporre di un quadro più

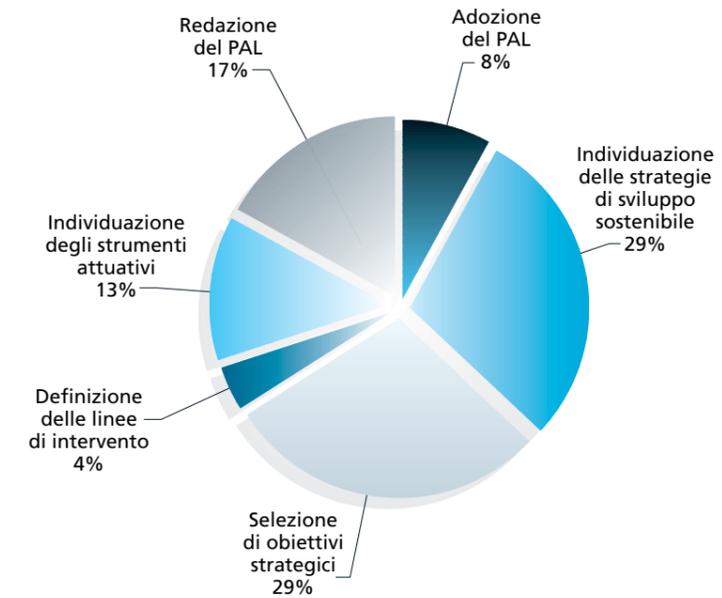
Figura 70 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

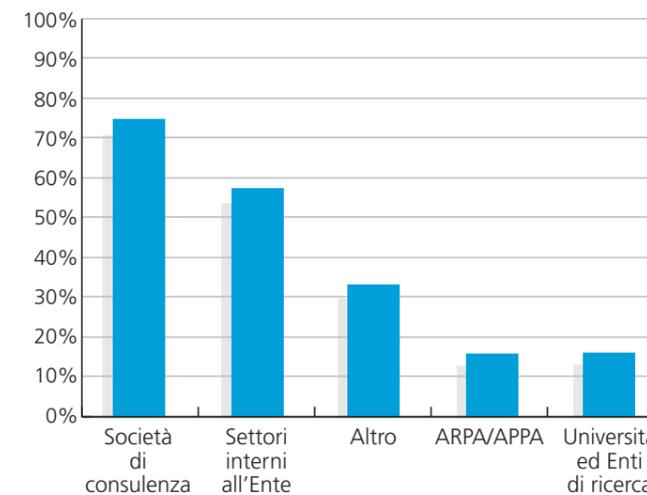
completo e attendibile. Anche nella realizzazione del Piano di Azione Locale l'assistenza esterna prevale sul personale interno dell'Amministrazione (fig. 72) ed il divario è maggiore rispetto alla predisposizione delle Linee Guida; ciò è ben comprensibile soprattutto laddove il Piano di Azione è preceduto dalla definizione di un documento preliminare, per il quale è maggiore l'apporto del personale interno, come del Forum, perché è richiesta la condivisione dei criteri che poi serviranno allo sviluppo del Piano.

Figura 71 – Quale attività state svolgendo attualmente?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 72 – Quali soggetti curano la realizzazione del PAL?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Il ruolo del Forum, come già accennato per le Linee Guida, è fondamentale e nel 95% dei casi interviene nell'individuazione delle aree di intervento (fig. 73). Oltre ad essere strumento di concertazione, il Forum rappresenta la sede per la validazione del Piano di Azione prima della sua adozione da parte dell'Ente e per la successiva diffusione agli *stakeholder* (fig. 74).

Figura 73 – Le aree di intervento vengono definite e condivise all'interno del Forum civico?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 74 – La bozza del PAL viene portata nel Forum per la validazione definitiva?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

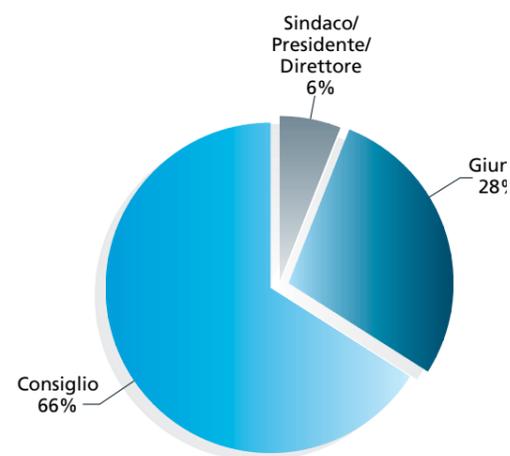
Un aspetto interessante riguarda l'adozione del Piano da parte dell'Ente, programmata nel 90% dei casi (fig. 75). Nel 66% si prevede di sottoporre al Consiglio l'approvazione del Piano, a garanzia di un consenso maggiore sui contenuti e sull'attuazione, anche in caso di cambiamento nell'assetto politico dell'Ente (fig. 76).

Figura 75 – È prevista l'adozione formale del PAL da parte dell'Ente?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 76 - Se sì, da parte di quale organo istituzionale?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Buona parte dei Piani d'Azione che le Amministrazioni stanno predisponendo prevede l'utilizzo di indicatori di *performance* in grado di misurare lo stato di attuazione degli interventi programmati e quindi il raggiungimento degli obiettivi definiti in origine (fig. 77). Questo aspetto è interessante perché molto spesso il punto debole dei Piani d'Azione è individuabile nell'assenza di riferimenti sicuri riguardo ad obiettivi e tempi previsti; si tratta, in poche parole, di fissare *target* che riescano a quantificare l'impegno richiesto dai vari soggetti coinvolti nell'attuazione del Piano, l'intensità degli interventi ed i termini temporali di realizzazione.

Figura 77 – Sono previsti indicatori di performance per monitorare il raggiungimento degli obiettivi del PAL?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 79 – Sono previste versioni sintetiche o dedicate a specifiche categorie di destinatari?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Nella struttura dei Piani di Azione è privilegiata l'organizzazione per temi (42%), e per obiettivi (37%); è apprezzabile, quindi, la scelta di adottare la struttura tipica dei documenti programmatici e delle strategie di sviluppo sostenibile elaborate a livello nazionale e sovranazionale (fig. 78).

Nel 58% dei casi il Piano di Azione viene diffuso in versioni sintetiche e dedicate a particolari categorie di destinatari, come le scuole e i tecnici del Forum (fig. 79).

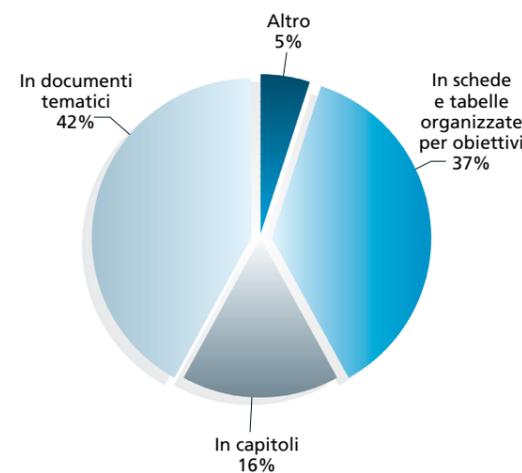
I contenuti del Piano di Azione sono diffusi attraverso la pubblicazione su pagine web dedicate, nel Forum, in occasione di incontri pubblici e, in buona parte, anche su richiesta degli interessati (fig. 80). Come nel caso della

Relazione sullo Stato dell'Ambiente e del Forum, la frequenza nell'utilizzo dei canali di comunicazione appena citati è la stessa.

L'ultimo elemento da esaminare è il rapporto tra il Piano d'Azione e gli strumenti di pianificazione e programmazione di cui l'Ente dispone ai sensi delle normative vigenti. Il Piano d'Azione si pone, infatti, come strumento volontario che deve trovare una sua collocazione rispetto agli atti che un Ente locale è in grado di emanare in materia di programmazione economica e pianificazione del territorio. Questo ruolo del Piano d'Azione, non essendo ancora ben definito, cambia a seconda dei casi.

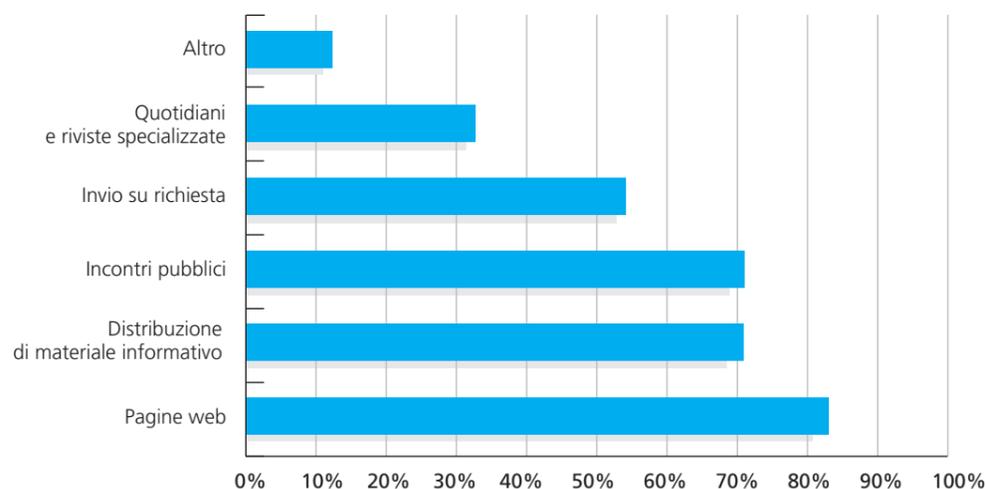
È prevalente l'indirizzo del Piano come strumento di integrazione della sostenibilità nella pianificazione locale (fig. 81), assumendo il Piano stesso un ruolo che si avvicina molto a quello degli altri piani e programmi. Il tema dell'integrazione, tra l'altro, è un aspetto centrale nell'attuale programmazione ambientale, sia nazionale sia dell'Unione Europea. Nel 33% dei casi il Piano di Azione è utile per orientare i contenuti e gli strumenti delle altre politiche di settore, ponendosi più come documento di riferimento sui temi dell'ambiente e più in generale dello sviluppo sostenibile, che come strumento vero e proprio di pianificazione. Infine, nel 7% dei casi il Piano d'Azione rappresenta un sistema di obiettivi e indicatori per valutare, sotto il profilo ambientale, i piani e programmi esistenti; in questo caso il ruolo del Piano d'Azione è assimilabile a quello di "cartina al tornasole" della politica ambientale dell'Ente, perdendo molto della sua potenziale efficacia come strumento di integrazione e di indirizzo.

Figura 78 - Come è strutturato il PAL?



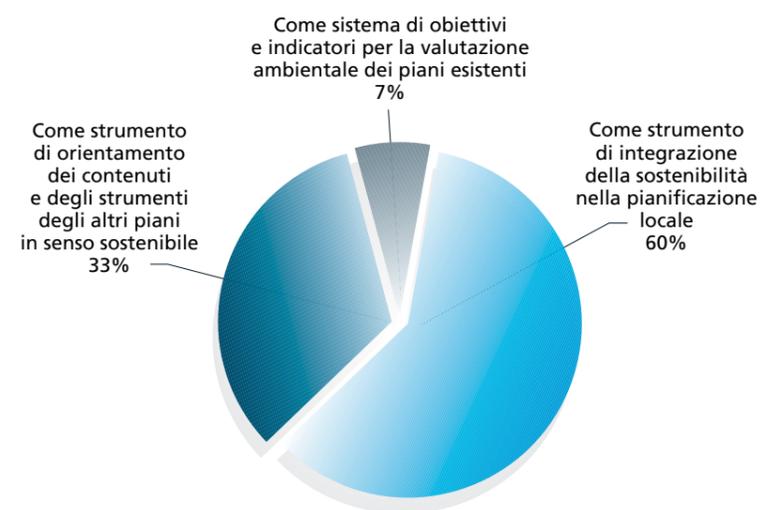
Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

Figura 80 – Come viene organizzata la fase di diffusione del PAL?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
 Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 81 – Come si colloca il PAL rispetto agli altri strumenti di pianificazione?

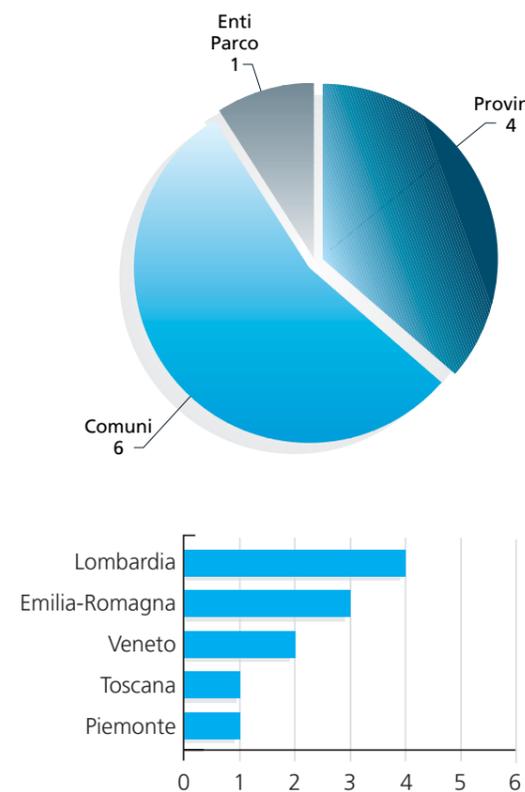


Fonte: Elaborazione MATT, 2003

## 2.8 Gli studi di prefattibilità

Gli Enti che hanno presentato progetti per gli studi di prefattibilità sono 11, di cui 6 Comuni, 4 Province ed 1 Ente Parco. Quanto alla distribuzione geografica sul territorio nazionale, i progetti di prefattibilità, condotti da 3 Enti pionieri, 7 praticanti ed un solo apprendista, sono concentrati nelle Regioni centro-settentrionali, in particolare in Lombardia ed Emilia Romagna (fig. 82). Le Linee Guida per la presentazione dei progetti non fornivano una definizione precisa di cosa si intendesse per studio di

Figura 82 - Studi di prefattibilità: Enti rispondenti suddivisi per tipologia e per Regioni



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

prefattibilità, limitandosi a specificare che gli studi da realizzare dovessero avere per oggetto azioni già individuate nel Piano d'Azione Locale. Effettivamente i potenziali candidati a questa linea di attività non erano molti, poiché pochi Enti avevano già sviluppato un Piano d'Azione Locale. Si è dunque scelto di non escludere gli studi e le sperimentazioni di azioni innovative a condizione che fossero coerenti con il processo avviato e con le altre strategie di sostenibilità adottate.

I progetti cofinanziati si possono dunque distinguere in studi di prefattibilità propriamente detti e progetti pilota. I primi si configurano come il passaggio indispensabile per rendere operativa la progettualità sviluppata nel corso del processo e sviluppare le priorità individuate dal Piano d'Azione; i progetti pilota sono tra loro eterogenei e hanno per oggetto la sperimentazione e l'attuazione di azioni che, seppure non provengano direttamente dal percorso di Agenda 21 locale, rientrano a pieno titolo in una strategia di sostenibilità.

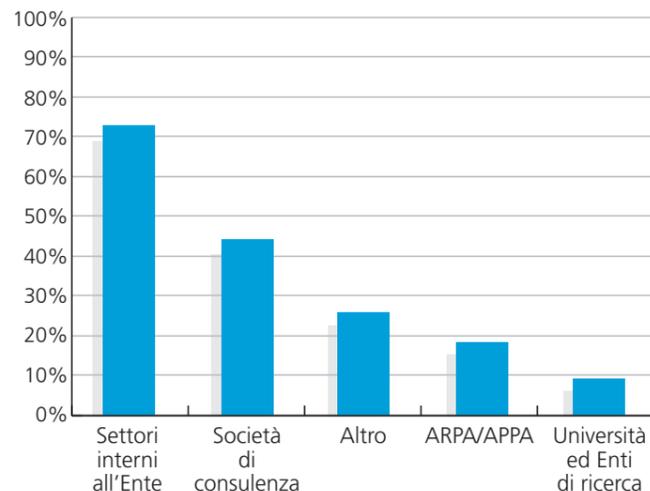
L'area tematica su cui maggiormente si insiste è quella energetica: tra i progetti cofinanziati vi sono uno studio sulle potenzialità di sviluppo del solare termico, due studi per sviluppare linee guida e raccomandazioni progettuali per l'uso efficiente dell'energia e per la valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, uno studio di prefattibilità sulla cogenerazione di quartiere, un progetto pilota di risparmio energetico negli edifici scolastici e una campagna per l'acquisto di elettrodomestici efficienti.

A titolo esemplificativo tra i progetti in corso sono da segnalare uno studio di fattibilità sulle potenzialità di integrazione tra progetti di mobilità sostenibile, uno studio per lo sviluppo del *Green Public Procurement*, e due studi per l'elaborazione operativa di una strategia di riduzione dei rifiuti. È inoltre in corso un'iniziativa di sperimentazione del compostaggio domestico che, sebbene non sia stato formalmente cofinanziato per questa linea di attività configurandosi come campagna di sensibilizzazione, può essere annoverato tra i progetti pilota da segnalare.

Se si considera che l'elaborazione di studi di prefattibilità richiede competenze tecniche molto avanzate e implica, dunque, un supporto di assistenza esterna, è da valutare positivamente l'elevato coinvolgimento dei settori interni agli Enti nel coordinamento delle attività: nel 72,7% dei casi sono proprio i settori interni a coordinare la realizzazione degli studi di prefattibilità; questo dato presuppone un'elevata familiarità con i temi emersi dal processo e una continuità nella sua gestione. Nel 45,5% dei casi, invece, anche il coordinamento viene affidato a società di consulenza; nel 18,2% le attività vengono gestite direttamente dalle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente; minore

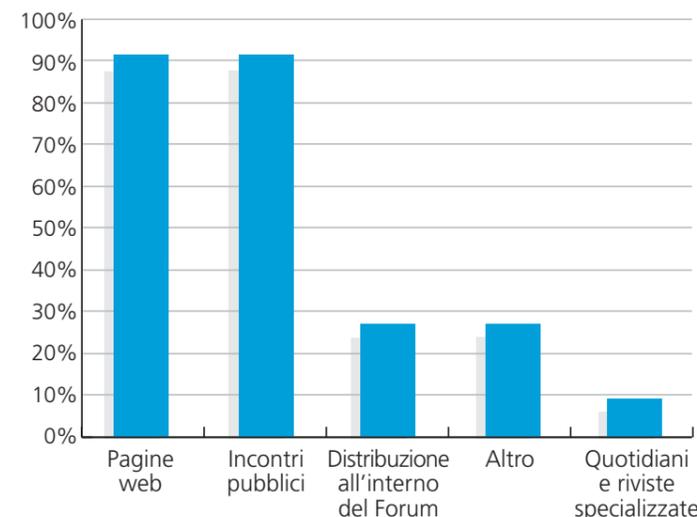
invece la presenza di Università ed Enti di ricerca (fig. 83). La pubblicizzazione dei risultati degli studi di prefattibilità avviene prevalentemente tramite i siti web delle Amministrazioni (90,9%), all'interno delle sezioni dedicate al processo di Agenda 21 locale, e tramite incontri pubblici di presentazione (90,9%) (fig. 84). Piuttosto basso è, invece, il dato relativo alla distribuzione di materiale all'interno del Forum, poiché quelli attivi nelle Amministrazioni cofinanziate per questa linea d'azione sono solo 3. È noto, infatti, che i Forum non sempre rimangono attivi oltre la definizione del Piano d'Azione.

Figura 83 – Quali soggetti coordinano la realizzazione dello studio di prefattibilità?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 84 – In che modo vengono resi pubblici i risultati dello studio di prefattibilità?



Nota: La domanda prevedeva la possibilità di indicare più di una risposta  
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Su questa linea d'azione si registra la percentuale più elevata di rispetto dei tempi del cronogramma, corrispondente all'82% dei progetti (fig. 85); questo fattore può essere attribuito a diversi elementi: gli studi di prefattibilità vengono effettuati ad un livello già molto avanzato del processo, in cui i potenziali ostacoli dovuti all'emergere di conflittualità nel processo partecipativo o a difficoltà di carattere organizzativo sono già superati; trattandosi, inoltre, di studi di carattere tecnico, che non necessariamente richiedono il coinvolgimento degli attori locali, sono meno soggetti a ritardi di attuazione. Infine, nella maggior parte dei casi gli studi di prefattibilità sono associati ad Enti che hanno già maturato una buona esperienza di gestione dei processi di pianificazione partecipata, dai quali pertanto si attendono migliori performance.

Figura 85 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma?



Fonte: Elaborazione MATT, 2003.

## 2.9 Ulteriori approfondimenti

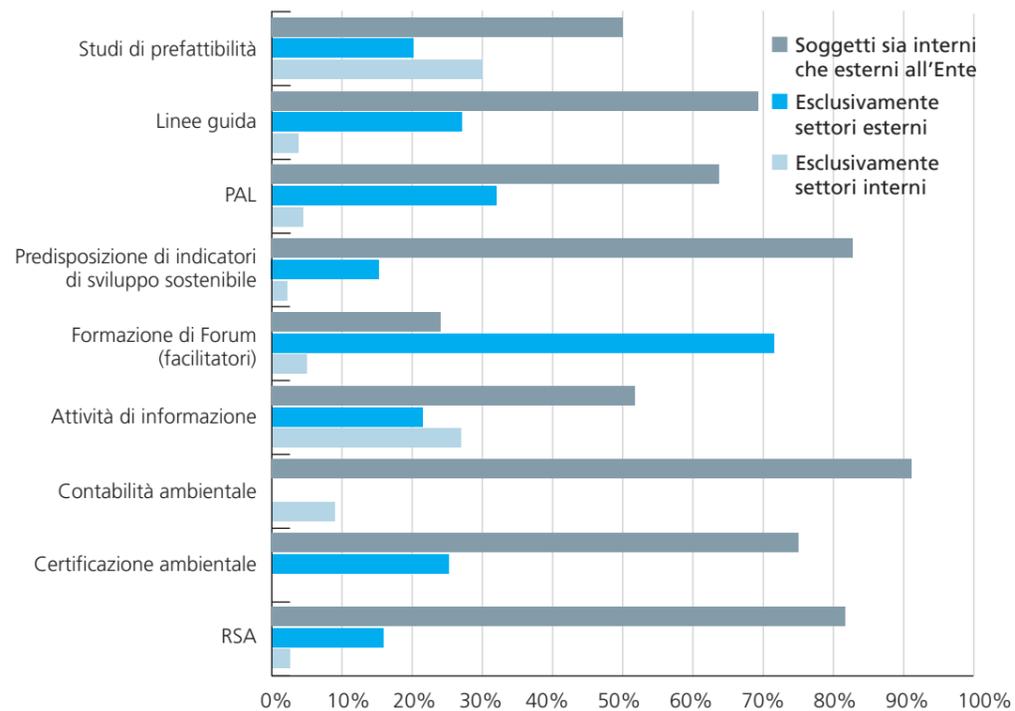
Al fine di approfondire l'analisi dei dati rilevati è utile incrociare le informazioni a disposizione con alcuni temi di particolare rilevanza quali il ruolo del Forum, l'assistenza esterna, il rispetto dei tempi del cronogramma, le risorse finanziarie impiegate. L'analisi comparata dei settori coinvolti nella realizzazione delle diverse fasi del processo (fig. 86) mostra che, nella maggioranza dei casi, c'è stata una forte integrazione tra i settori interni all'Ente e l'assistenza esterna. Le società di consulenza hanno avuto un ruolo particolarmente rilevante nelle attività di gestione dei Forum: gli Enti, nella scelta dei facilitatori, hanno fatto ricorso quasi esclusivamente a professionalità esterne. Nello sviluppo delle attività di informazione e nella realizzazione di studi di prefattibilità diversi Enti, invece, hanno fatto ricorso

esclusivamente al personale già in organico senza l'ausilio di competenze esterne.

Il Forum è coinvolto in tutte le fasi del processo di Agenda 21 locale e rappresenta l'azione più ricorrente tra quelle ammesse al cofinanziamento (fig. 87). Nei 77 Forum attivati prevale la discussione per la definizione delle Linee Guida per lo sviluppo sostenibile e per l'elaborazione del Piano di Azione Locale. Il contributo del Forum è richiesto anche per l'applicazione di strumenti specifici quali la contabilità e la certificazione ambientale. L'individuazione dei temi prioritari da approfondire nella Relazione sullo Stato dell'Ambiente solo in parte avviene all'interno del Forum.

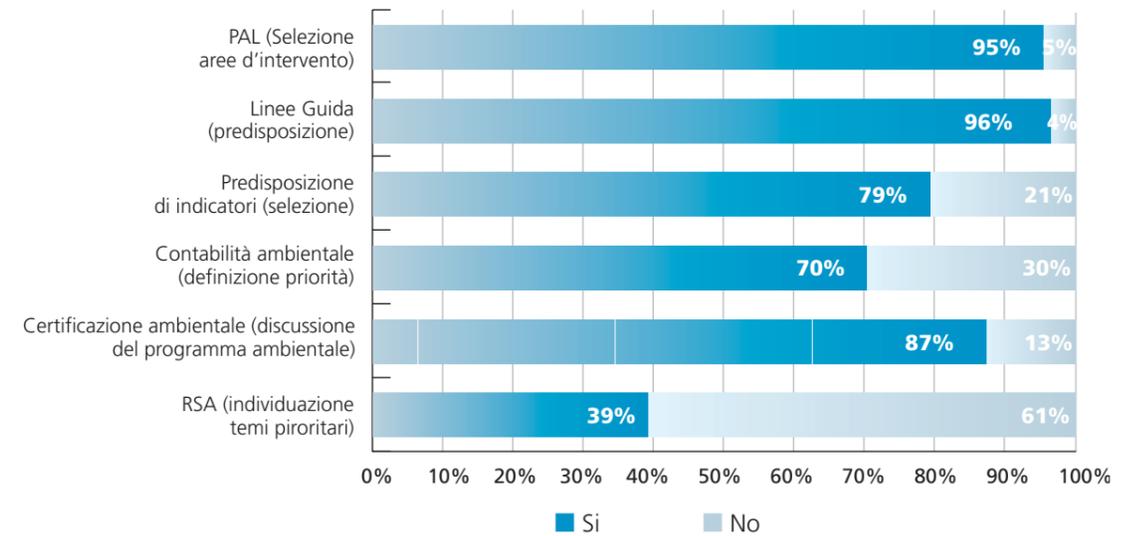
Nella maggior parte dei casi gli Enti sono riusciti a rispettare il cronogramma delle attività previsto in sede di elaborazione dei progetti (fig. 88).

Figura 86 – Quali soggetti curano la realizzazione delle azioni? Analisi comparata delle azioni ammissibili di cofinanziamento



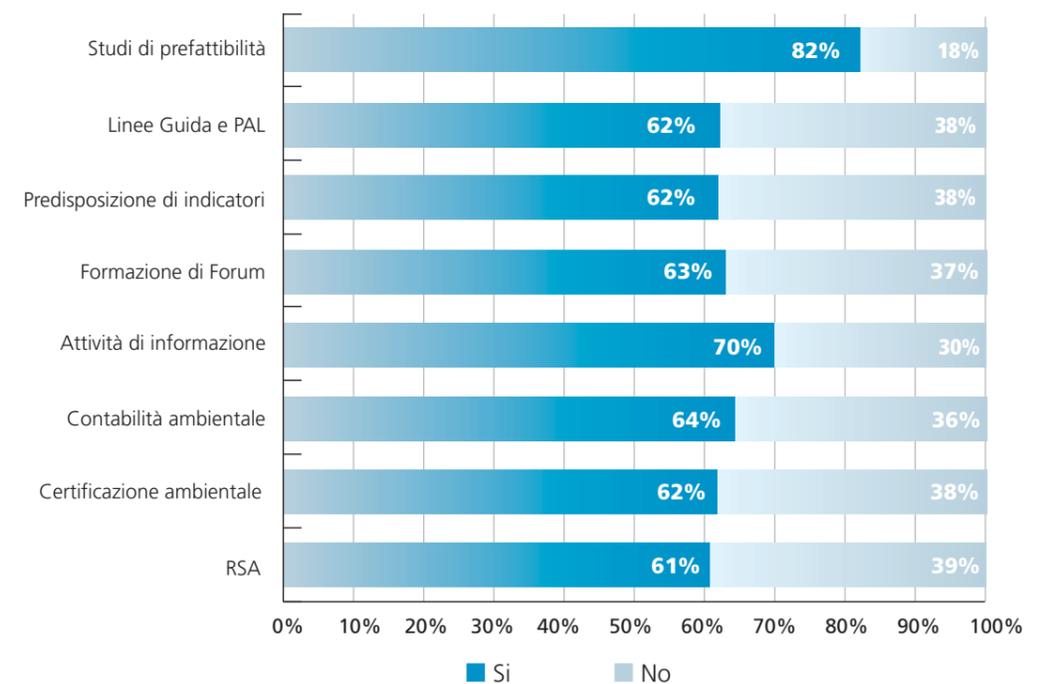
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 87 – Il Forum ha un ruolo attivo nella realizzazione delle azioni? Analisi comparata delle azioni ammissibili di cofinanziamento



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 88 – Fino ad ora è stato possibile rispettare i tempi del cronogramma? Analisi comparata delle azioni ammissibili di cofinanziamento



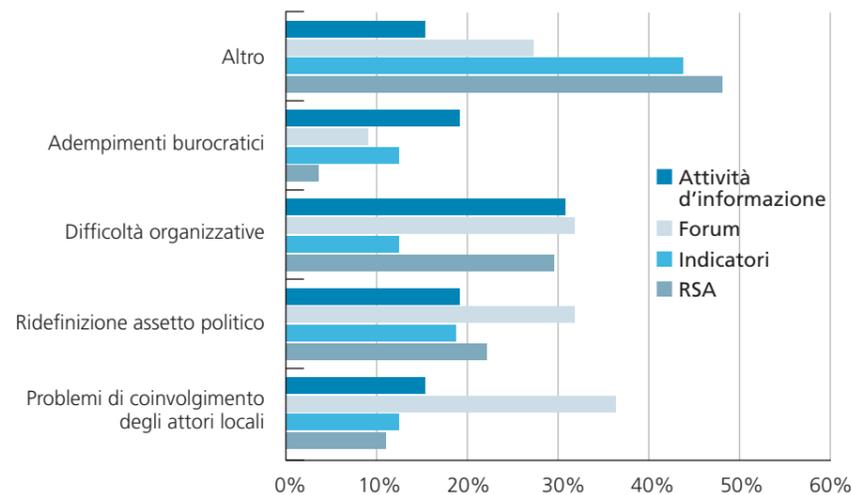
Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Gli ostacoli maggiori sono stati rilevati nella fase di realizzazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente, soprattutto in conseguenza delle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni nella fase di reperimento dei dati, problema comune anche alla predisposizione di indicatori di sviluppo sostenibile, alla certificazione ambientale e alla sperimentazione di studi di contabilità ambientale. Tra le cause più frequenti alla base del mancato rispetto del cronogramma si trova il cambio di Amministrazione degli Enti, a conferma della difficoltà di svincolare la realizzazione del processo di Agenda 21 locale dalle dinamiche e dagli avvicendamenti politici. Il cambio di Amministrazione ha comportato problemi a causa della necessità di ridefinire i tavoli di coordinamento dei lavori e, spesso, della volontà delle nuove Amministrazioni di individuare nuove società di consulenza cui delegare la realizzazione o il completamento delle azioni intraprese. Molti Enti, inoltre, hanno incontrato difficoltà nella fase più strettamente organizzativa di realizzazione delle azioni. Questo dato riflette peraltro il carattere innovativo del processo di

Agenda 21 locale che ha rappresentato, il più delle volte il primo progetto di pianificazione partecipata del territorio (fig. 89).

In conclusione è interessante accennare al tema del costo di un processo di Agenda 21 locale. Dall'analisi delle risorse finanziarie impiegate complessivamente per la realizzazione delle diverse fasi del processo di Agenda 21 locale, emerge che l'azione che comporta il maggiore onere per gli Enti locali è la Relazione sullo Stato dell'Ambiente. Il costo significativo della RSA rispetto alle altre azioni è imputabile principalmente alla necessità da parte dell'Ente di fare ricorso ad una serie di attività (campagne di monitoraggio, predisposizione di materiale tecnico di supporto, stampa e diffusione) sicuramente più onerose rispetto a quelle previste per le attività di informazione e comunicazione e per la formazione di Forum. L'attivazione del Forum civico è in assoluto la fase che, all'interno dei progetti, ha comportato il minor impiego di risorse finanziarie, per lo più destinate all'attività di supporto garantita dai facilitatori e alle normali spese di segreteria e gestione del processo (fig. 90).

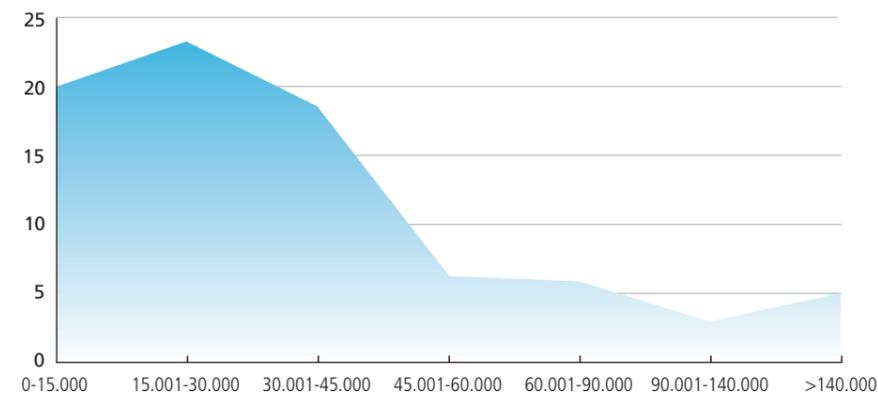
Figura 89 - Motivi alla base del mancato rispetto dei tempi del cronogramma. Analisi comparata delle azioni ammissibili di cofinanziamento



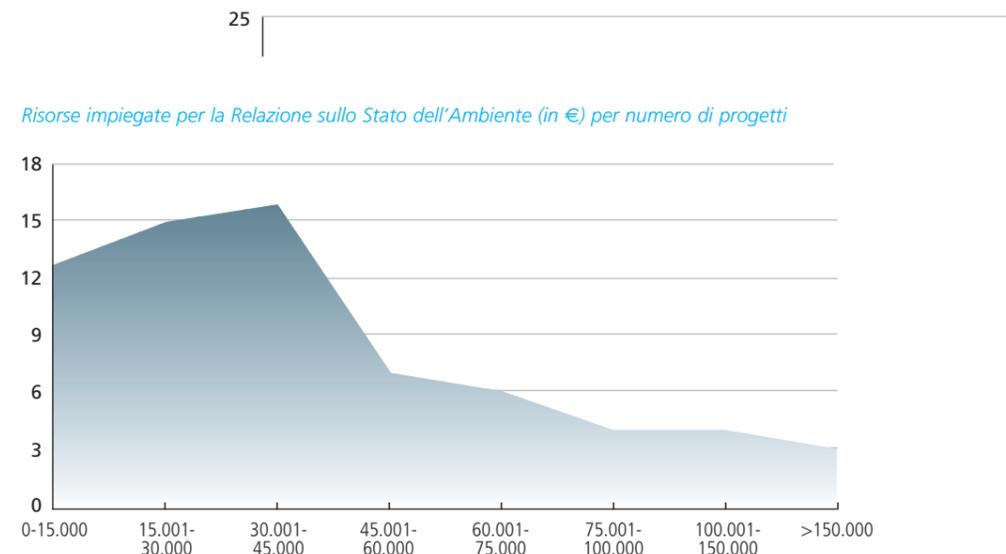
Nota: per la categoria **Altro** si deve intendere:  
**Attività di informazione:** difetto di valutazione dei tempi previsti  
**Forum:** ritardo nella predisposizione di materiali  
**Indicatori:** difficoltà nel reperimento dei dati  
**RSA:** difficoltà nel reperimento dei dati

Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 90 – Risorse impiegate per le attività di informazione (in €) per numero di progetti



Risorse impiegate per le attività di Forum (in €) per numero di progetti



Risorse impiegate per la Relazione sullo Stato dell'Ambiente (in €) per numero di progetti

Nota: per semplicità di lettura, si è preferito utilizzare classi di ampiezza differenti e suddivise in intervalli non perfettamente uniformi.

Fonte: Elaborazione MATT, 2003

### 3 CONCLUSIONI

Le esperienze in corso permettono di rappresentare il processo di Agenda 21 locale attraverso gli aspetti significativi che sono emersi dall'indagine svolta.

Il Forum è a pieno titolo il “tessuto connettivo” dell'Agenda 21 locale. Superate le iniziali difficoltà nell'attivare il gruppo di lavoro e coordinare le attività tra i soggetti interni ed esterni all'Amministrazione, i Forum si caratterizzano per una buona struttura ed una conduzione priva di improvvisazioni. Ciò avviene con un contributo rilevante dell'assistenza esterna, poiché le Amministrazioni locali si rivelano spesso ancora impreparate a gestire processi di partecipazione e di *governance*. In questo senso, il Bando del Ministero è stato anche l'occasione per diffondere queste competenze all'interno delle Amministrazioni laddove sono state condotte attività formative. Per stimolare un confronto efficace e proficuo tra gli *stakeholder* i Forum approvano un regolamento interno e il lavoro viene organizzato in gruppi tematici utilizzando, quasi sempre, la metodologia EASW<sup>28</sup> e il supporto di facilitatori. La partecipazione più attiva si ha da parte di gruppi di interesse ben strutturati sul territorio quali le associazioni ambientaliste e l'associazionismo in generale, oltre che da associazioni di categoria e imprese, con un buon interessamento da parte dei funzionari delle Amministrazioni. Il Forum è il luogo di intersezione delle criticità e delle istanze presenti sul territorio: al suo interno si presentano i temi da sviluppare per raccogliere tutte le sensibilità locali e da esso emergono gli obiettivi da perseguire in direzione della sostenibilità. Il Forum ha un ruolo attivo nella definizione di tutti gli elementi cruciali delle azioni intraprese; in particolare, il coinvolgimento maggiore si ha per la definizione del Piano d'Azione Locale.

Le attività di informazione e sensibilizzazione permeano e accompagnano il processo di Agenda 21 locale e si caratterizzano per la trasversalità rispetto a tutte le altre azioni. Sebbene il Bando non prevedesse il finanziamento di azioni formative, trattandosi

di un processo innovativo per le Amministrazioni locali, sono state di fatto avviate con questa linea d'azione moltissime attività di formazione del personale interno. Quasi tutti i progetti affiancano agli strumenti tradizionali di informazione la costruzione di pagine web dedicate; tuttavia, sono pochi quelli che hanno improntato la comunicazione con i cittadini su un canale bidirezionale.

La Relazione sullo Stato dell'Ambiente è il supporto conoscitivo più utilizzato per individuare i settori prioritari di intervento nelle strategie di sviluppo sostenibile e nei Piani di Azione Locale. L'attività di *reporting* si integra talvolta con l'applicazione dei sistemi di contabilità ambientale e con l'analisi ambientale iniziale dei processi di certificazione dell'Ente. Per la scelta degli indicatori della RSA il modello di riferimento è il PSR (Pressione, Stato e Risposta) sviluppato dall'OCSE. Nella scelta dei temi da trattare nella RSA rivestono un ruolo di primo piano gli aspetti legati all'ambiente urbano, alla mobilità e, più in generale, alla pianificazione. Oggetto di indagine sono anche i settori economico e sociale, che consentono di affrontare le problematiche ambientali in modo più sistematico, completo ed efficace. Se la diversificazione dei temi affrontati rappresenta uno degli aspetti positivi, nella predisposizione della RSA le difficoltà maggiori si incontrano nella fase di reperimento dei dati, attività che molto spesso contribuisce a rallentare in modo significativo lo svolgimento dell'intera linea d'azione in seno al progetto.

Un contributo importante al rafforzamento del quadro diagnostico del territorio amministrato proviene dalla predisposizione di sistemi di contabilità ambientale che, nel caso dei progetti cofinanziati, risultano orientati maggiormente al *reporting* piuttosto

<sup>28</sup> Vedi nota 26.

che essere più propriamente definiti come strumenti di supporto ai processi decisionali. In questo senso si spiega il significativo ruolo giocato dal Forum nella predisposizione del sistema, che invece si configurerebbe come un processo essenzialmente tecnico e poco aperto alla partecipazione. Complessivamente, dai dati in possesso emerge che sul tema dello sviluppo dei sistemi di contabilità ambientale negli Enti locali ci sia ancora poca chiarezza ed una conseguente eterogeneità di vedute e di modelli di riferimento, nonostante si stiano svolgendo alcune interessanti applicazioni.

Gli Enti cofinanziati che hanno scelto di intraprendere un processo di certificazione lo fanno prevalentemente in conformità con la norma UNI EN ISO 14001, impegnandosi ad adottare un Sistema di Gestione Ambientale riferibile all'intera Amministrazione. L'analisi ambientale iniziale si interseca con il processo di Agenda 21 locale nella fase di predisposizione del quadro diagnostico. Il Forum rappresenta un utile mezzo per condividere il programma ambientale con gli *stakeholder* e per ricercare il coinvolgimento dei soggetti le cui attività sul territorio amministrato comportano impatti ambientali che non sono sotto il diretto controllo dell'Amministrazione. La certificazione ambientale è uno strumento che può rafforzare il processo di Agenda 21 locale integrandosi in alcune sue fasi ma che non costituisce, da sola, la via verso l'integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di settore dell'Ente locale.

Gli indicatori di sviluppo sostenibile che gli Enti cofinanziati stanno adottando vengono scelti secondo la disponibilità di dati, le caratteristiche del territorio e la sensibilità locale verso particolari tematiche; il risultato è un set che nasce dalla combinazione di indicatori di diversa provenienza. Non c'è, quindi, convergenza su un set specifico di indicatori tra quelli validati a livello internazionale, compreso il sistema ECI che pure è stato predisposto per essere applicato agli ambienti urbani o comunque alla scala locale.

Oltre un terzo degli Enti cofinanziati sono impegnati nella fase più avanzata del processo di Agenda 21 locale attraverso la predisposizione del Piano d'Azione Locale o, più semplicemente, di una strategia che sia in grado di orientare lo sviluppo secondo i principi della sostenibilità. I Forum, quasi tutti avviati, sono in piena attività e all'ordine del giorno è presente l'individuazione delle aree di intervento da includere nel PAL. La partecipazione è, infatti, un elemento di rilievo nella elaborazione dei piani e delle strategie di sviluppo sostenibile locale; al Forum saranno sottoposti i PAL anche per la validazione, prima di essere adottati dai rispettivi Consigli. Il Piano di Azione Locale si configura come strumento per l'integrazione della sostenibilità negli atti che l'Ente è tenuto ad emanare in materia di programmazione e pianificazione del territorio. Il PAL sembra, quindi, collocarsi sullo stesso piano degli strumenti tradizionali di governo del territorio; ancora poco chiara è la forza che effettivamente avrà il PAL come strumento di orientamento e ridefinizione delle politiche locali e dei piani già in vigore, per i quali uno dei requisiti fondamentali è l'individuazione di *target* precisi e indicatori di *performance* appropriati; non siamo cioè in grado di dire se si potranno ad un livello superiore della programmazione o se semplicemente affiancheranno gli altri strumenti di programmazione settoriale.

Per fare un bilancio complessivo delle Agende 21 locali cofinanziate con il Bando 2000 occorrerà aspettare la conclusione dei progetti ma le informazioni fin qui acquisite con il monitoraggio già consentono di tracciare un quadro che può prudentemente definirsi positivo. Ragionando in termini semplicemente quantitativi, l'obiettivo del Bando di stimolare un numero sempre maggiore di Enti locali e di Enti di gestione delle aree protette verso processi che favoriscano lo sviluppo sostenibile e l'attivazione di Agende 21 locali è già raggiunto poiché, malgrado i ritardi di attività che alcuni Enti hanno fatto registrare al 12° mese, non si sono quasi mai verificati

casi di grave inadempienza rispetto all'attuazione dei progetti.

Quasi tutti gli Enti cofinanziati stanno così sperimentando un nuovo modo di concepire il governo del territorio attraverso l'uso di strumenti innovativi, in grado di coinvolgere tutti i settori dell'Amministrazione e gli *stakeholder*. Ciascun Ente sta interpretando a proprio modo l'Agenda 21 locale in funzione delle risorse disponibili, delle specificità locali, delle convenienze, della disponibilità al confronto ed alla partecipazione e, soprattutto, della volontà reale di orientare lo sviluppo verso modelli più sostenibili, che prescindono dagli interessi di poche e più forti minoranze.

Nel valutare i processi avviati bisognerà, al termine dei progetti, tener conto di questi ed altri elementi ancora, non dimenticando il carattere fortemente sperimentale del primo Bando di cofinanziamento del Ministero, che intendeva testare il ruolo e l'impatto dell'Agenda 21 locale come strumento di sviluppo sostenibile per le Amministrazioni

locali. Ogni risultato dovrà, quindi, essere valutato in quest'ottica e servirà ad accrescere una base comune di esperienze che potrà tornare utile a tutti gli Enti locali che in futuro opteranno per questo strumento, al fine di orientare lo sviluppo del territorio in senso sostenibile.

In un quadro generale caratterizzato da un elevato livello di coinvolgimento degli attori locali, un elemento che ancora può ritenersi difficilmente valutabile, per il tipo di indagine svolta, è la qualità della partecipazione, le conflittualità e le "passioni" generate dal processo; in altre parole, quel salto di qualità che distingue l'essere presenti dal prendere a cuore, il portare a termine un singolo progetto e il costruire un dialogo con i cittadini. Se anche questi ultimi elementi potessero con certezza rivelarsi positivi e radicati sul territorio, si potrebbe a pieno titolo sostenere che l'Agenda 21 locale costituisce un punto di svolta verso una nuova politica di *governance* locale.

## BANDO 2002 PER IL COFINANZIAMENTO DI PROGRAMMI DI ATTIVAZIONE E DI ATTUAZIONE DI AGENDE 21 LOCALI - Primi dati quantitativi

Nell'ambito del Bando 2002 per il cofinanziamento di programmi di attivazione e di attuazione di Agende 21 locali, sono pervenute al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 803 proposte progettuali<sup>29</sup>.

Il Bando prevedeva due categorie di intervento finanziabili:

- ▶ Categoria A: Attivazione del processo di Agenda 21 locale (Azioni di coinvolgimento degli attori locali, Costituzione del Forum e Redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente);
- ▶ Categoria B: Attuazione del processo di Agenda 21 locale (definizione del PAL, studi di prefattibilità delle azioni già individuate nel PAL, predisposizione di studi e linee guida per la messa a punto di prescrizioni normative e di strumenti amministrativi ed economici per l'attuazione delle azioni del Piano).

Il 95% dei progetti pervenuti (763) si riferisce alla attivazione di nuove Agende 21 locali (categoria di cofinanziamento A) mentre il rimanente 5% (40) si riferisce alla realizzazione delle azioni più mature del processo di Agenda 21 locale (categoria di cofinanziamento B).

Come già avvenuto per il Bando 2000, anche in questo caso il maggior numero di proposte progettuali è arrivato da Enti locali delle Regioni Obiettivo 1 (probabilmente avvantaggiate dalla diversa soglia di popolazione prevista per l'accesso al Bando). La Campania è la Regione che ha attivato più Enti nella presentazione dei progetti (107) seguita dalla Sicilia (89) e dalla Puglia (73)

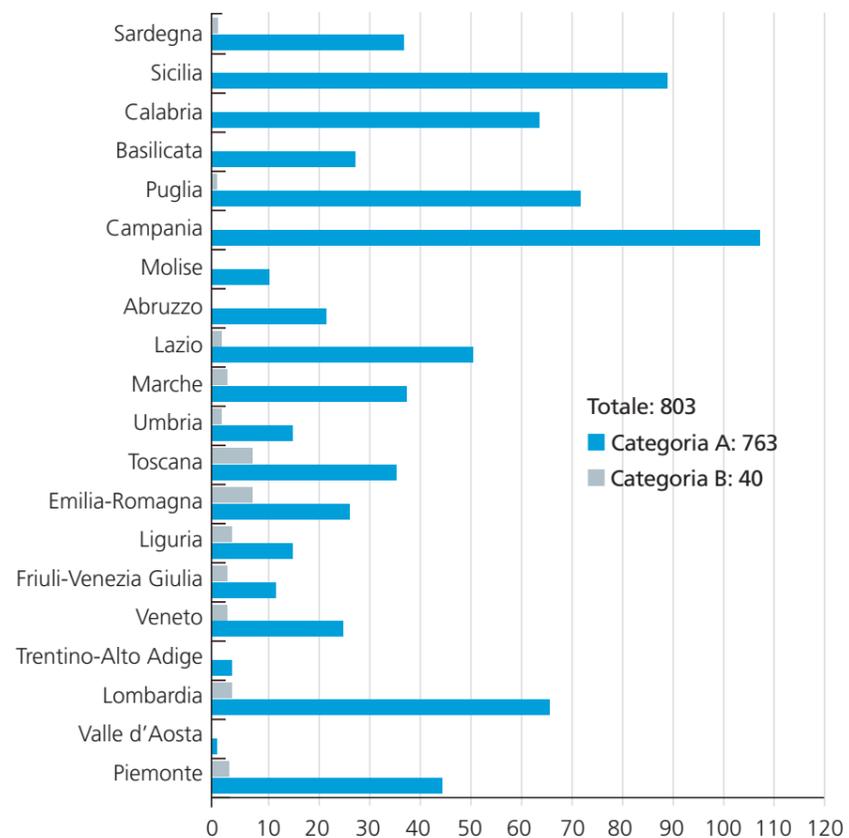
(fig. 91). Quasi la totalità dei progetti presentati in queste Regioni è riferita alla categoria A (soltanto una Amministrazione pugliese e una sarda hanno presentato progetti per la categoria B). Questo dato conferma ulteriormente come il Bando del Ministero sia stato fondamentale per indirizzare le Amministrazioni lungo il percorso della sostenibilità locale e per promuovere il processo dell'Agenda 21 locale nelle Regioni meridionali.

Tra le Regioni del Nord e del Centro, il maggior numero dei progetti è stato presentato dalla Lombardia (70), dal Lazio (52) e dal Piemonte (49). Per lo più i progetti riferiti all'attuazione del processo di Agenda 21 locale (Categoria B) sono stati presentati da Enti locali della Toscana (8) e dell'Emilia Romagna (7).

Dalla classificazione per tipologia degli Enti proponenti, spicca la forte partecipazione delle Comunità Montane (il 41% del totale nazionale), cresciute considerevolmente di numero rispetto al Bando del 2000 (fig. 92). Il maggior numero di proposte progettuali si riferisce a Comuni e Associazioni tra Comuni che rappresentano il 70% del totale dei progetti pervenuti mentre, rispetto al Bando 2000, vi è stata una riduzione dei progetti presentati da Enti Parco (solo il 4% delle Aree protette presenti sul territorio nazionale ha partecipato al Bando).

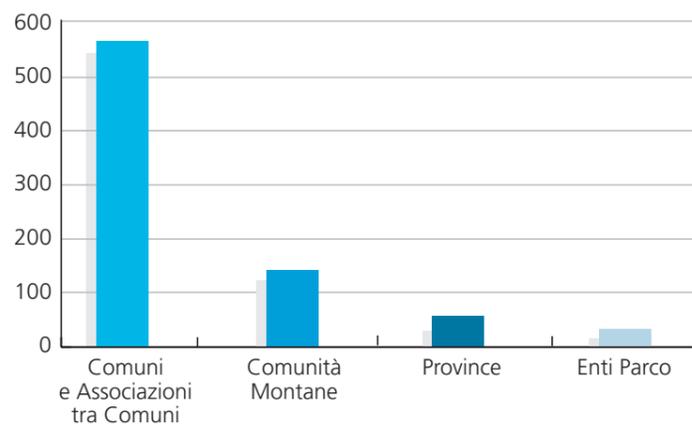
<sup>29</sup> Il termine ultimo per l'invio dei progetti era fissato al 19-11-2002.

Figura 91 – Bando 2002: Progetti pervenuti



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

Figura 92 – Bando 2002: Progetti pervenuti suddivisi per tipologia



Fonte: Elaborazione MATT, 2003

## ALLEGATO

### L'ELENCO DEGLI ENTI COFINANZIATI DAL BANDO 2000



 <p><b>Piemonte</b>            Provincia di Torino            Ente gestione del sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po - tratto vercellese/alessandrino e del torrente Orba            Comunità Montana Valsesia            Comune di Cossato            Provincia del Verbanio Cusio Ossola</p>	 <p><b>Emilia Romagna</b>            Comune di Ferrara            Comune di Parma            Comune di Reggio Emilia            Provincia di Bologna            Provincia di Ferrara            Comunità Montana Valle del Santerno            Comune di Carpi            Provincia di Modena            Provincia di Reggio Emilia            Comune di Modena</p>
 <p><b>Valle d'Aosta</b>            Comune di Aosta</p>	 <p><b>Toscana</b>            Comune di Montale            Provincia di Pisa            Comune di Grosseto            Comune di Cecina            Comune di Massa            Provincia di Lucca            Comune di Empoli            Comune di Siena            Comuni del Circondario del Chianti Senese            Ente Parco regionale della Maremma</p>
 <p><b>Lombardia</b>            Comune di Cinisello Balsamo            Comune di Mantova            Provincia di Cremona            Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio            Comune di Cologno Monzese - Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile Nord Milano (ASNM)            Comune di Dalmine - Coordinamento dell'Isola Bergamasca e di Zingonia            Provincia di Milano            Comune di Lecco            Comune di Bellusco            Comune di San Donato Milanese e San Giuliano            Comune di Pavia            Comune di Lonate Pozzolo            Provincia di Lodi</p>	 <p><b>Umbria</b>            Comunità montana Monti Martani e del Serano - Spoleto            Comune di Castiglione del Lago            Comunità montana Monti del Trasimeno            Comune di Perugia            Comunità montana zona f Valle del Nera e Monte San Pancrazio            Consorzio di Gestione Parco del Monte Cucco            Provincia di Terni            Comune di Spoleto</p>
 <p><b>Liguria</b>            Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre            Comune di La Spezia            Comunità montana Argentea</p>	 <p><b>Marche</b>            Comune di San Benedetto del Tronto</p>
 <p><b>Trentino-Alto Adige</b>            Comprensorio Bassa Valsugana e Tesino</p>	 <p><b>Lazio</b>            Comune di Roma - Dipartimento X            Comune di Viterbo            Parco Regionale dei Castelli Romani            Provincia di Rieti            Comune di Fiumicino            RomaNatura - Ente regionale per la gestione del sistema delle aree naturali protette del Comune di Roma            Comune di Grottaferrata</p>
 <p><b>Veneto</b>            Comune di Padova            Comune di Venezia            Comune di Montegrotto Terme            Provincia di Rovigo            Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi            Comune di Caorle</p>	
 <p><b>Friuli-Venezia Giulia</b>            Comunità Montana della Carnia</p>	

 <p><b>Abruzzo</b>            Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise            Ente gestore Riserva Naturale "Zompo lo Schioppo"            Provincia di L'Aquila            Provincia di Pescara            Provincia di Chieti            Provincia di Teramo</p>	 <p><b>Calabria</b>            Provincia di Crotona            Aggregazione dei Comuni della Locride</p>
 <p><b>Molise</b>            Comunità Montana del Volturno            Comunità Montana di Monte Mauro</p>	 <p><b>Sicilia</b>            Ente Parco delle Madonie            Comune di Misterbianco            Comuni di Trecastagni, Nicolosi, Pedara, Viagrande</p>
 <p><b>Campania</b>            Provincia di Napoli            Comune di Pomigliano d'Arco            Provincia di Salerno            Ente Parco del Cilento e Vallo di Diano            Comune di Pagani            Comune di Marcianise            Comune di Sorrento            Comune di Atripalda            Comune di Solofra            Città di Portici</p>	 <p><b>Sardegna</b>            Comunità Montana "Marghine-Planargia"            Comune di Porto Torres            Comune di Ittiri            Comune di Alghero            Comune di Abbasanta            Provincia di Oristano            Comunità Montana n. 15 "del Barigadu"            Comune di Arzachena            Comune di Villasimius</p>
 <p><b>Puglia</b>            Consorzio intercomunale Nord Salento "Valle della Cupa"            Consorzio intercomunale Nord-Ovest Salento "Terra D'Arneo"            Comune di Manfredonia            Comune di Brindisi            Comune di Foggia            Comune di Specchia            Aggregazione dei comuni del territorio della Pietra Leccese            Provincia di Lecce            Comune di Palagiano</p>	
 <p><b>Basilicata</b>            Comune di Matera            Comunità Montana Lagonegrese            Provincia di Potenza</p>	

---

Progetto grafico:

Davide Moretti

Elaborazione grafica, editing e impaginazione:

Art & Design - Roma

Stampa:

Tipar Poligrafica Editrice

finito di stampare nel mese di Aprile 2003

su carta ecologica freelifa delle Cartiere Fedrigoni