



I processi di Agenda 21 in Emilia-Romagna

Report 2002



I processi di Agenda 21 in Emilia-Romagna

Report 2002

**Regione Emilia-Romagna
Assessorato Agricoltura, Ambiente
e Sviluppo Sostenibile**

Direzione Generale Ambiente e
Difesa del Suolo e della Costa

**Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale,
Agenda 21 Locale**

Coordinamento
Paolo Tamburini

Dicembre 2002
Bologna

Impostazione e realizzazione indagine



www.focus-lab.it

Indice

1. Premessa	pag. 6
2. Obiettivi dell'indagine	7
3. Metodologia dell'indagine	7
Il metodo	
Il campione-universo A21L in Emilia Romagna	
Il questionario	
L'approccio all'Agenda 21 Locale	
4. I risultati dell'indagine. L'applicazione dell'Agenda 21 in Emilia Romagna, 2002	15
La distribuzione geografica	
Lo stato di attuazione – Il quadro di sintesi	
Lo stato di attuazione. Il quadro di sintesi	16
Lo stato di attuazione per singole fasi	23
4.1. L'attivazione del processo	23
Ostacoli	
Altri progetti extra A21L	
4.2. L'organizzazione del processo	28
Assessorato di riferimento	
Risorse umane	
Risorse economiche	
4.3 La partecipazione	32
Il Forum	
Gli attori / stakeholders coinvolti	
I gruppi di lavoro tematici	
Strumenti di partecipazione	
Facilitazione dei gruppi e del Forum	
4.4. L'analisi dei problemi	37
Ambiti tematici	
Strumenti di analisi	
Priorità dei problemi	
4.5. Definizione del Piano di Azione	40
Piano di Azione	
Ruoli	
4.6. Attuazione del Piano di Azione	41
Partnerships per l'attuazione	
4.7. Monitoraggio	42
Attività di monitoraggio	
4.8. Risultati	42
Risultati all'interno dell'Ente	
Risultati all'esterno dell'Ente	
Aree di miglioramento	
4.9. Ostacoli per le fasi avanzate	45
4.10. Prospettive future	45
5. Conclusioni	47
6. Posizionamento Enti locali A21L per fasi di attuazione	49
7. Bibliografia	51

Premessa

Pensare, condividere, costruire mondi possibili, sostenibili ed equi dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, è la sfida cui le Agende 21 Locali – i piani di azione ambientale per il 21° secolo – intendono dare una risposta.

Ciascun Ente, secondo le proprie competenze e responsabilità, può adoperarsi per promuovere la propria Agenda 21 (cosa che la Regione ha fatto a partire dal proprio primo Piano di Azione ambientale 2001-2003) e collaborare con gli altri livelli istituzionali e con gli attori sociali ed economici.

In tal senso l'Emilia-Romagna promuove da alcuni anni azioni di supporto formativo, educativo e informativo per le Agende 21 sul territorio (il convegno europeo del gennaio '98, i corsi di formazione per gli operatori, il cd rom "a scuola di Agenda 21", ecc.). A partire dal 2002 ha maggiormente strutturato le proprie azioni istituendo un apposito Servizio regionale.

Una continua azione di reporting e osservazione delle esperienze in corso è messa in atto e documentata nel sito web dedicato (www.regione.emilia-romagna.it/agende21). Tale ricerca ha lo scopo di fornire una base conoscitiva e di indirizzo per le azioni di supporto e per promuovere le buone pratiche realizzate.

È su questa base che è stato promosso nell'autunno 2002 il primo Bando regionale per le Agende 21 locali, per le quali sono a disposizione risorse pari ad un milione di Euro.

Il presente Report documenta lo stato di avanzamento dei processi di Agenda 21 Locale in Emilia-Romagna al 2002. Una importante fotografia che racconta dove, come, con quali metodi e risultati, i processi di progettazione partecipata e governance allargata hanno preso piede ormai in numero consistente nella nostra regione. Un Report che sarà periodicamente aggiornato e reso disponibile per operatori e cittadini sul web.

Paolo Tamburini

Responsabile Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale,
Agenda 21 Locale

2. Obiettivi dell'indagine

Il monitoraggio promosso dal Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 Locale della Regione Emilia-Romagna e realizzata dal centro di ricerca Focus Lab, costituisce una ricognizione sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale (in seguito A21L) da parte delle Amministrazioni locali italiane in Emilia-Romagna che ufficialmente partecipano alla Campagna Europea delle Città sostenibili e al Coordinamento Agende 21 Locali Italiane.

Gli obiettivi dell'indagine regionale mirano a:

- monitorare il grado di attuazione dei processi di A21L in Emilia-Romagna, alla luce di un crescente movimento di Enti pubblici e attori coinvolti;
- fornire un quadro conoscitivo, quantitativo e qualitativo aggiornato ed estensivo, sulle criticità e i punti di forza dell'A21L, consci e inconsci, ai vari Enti pubblici, agenzie e ai vari attori partecipanti coinvolti nei processi di A21L a livello regionale;
- contribuire a rafforzare a livello regionale le iniziative finalizzate ad un più efficace sviluppo di questi processi partecipati nell'ambito di politiche e programmi orientati allo sviluppo sostenibile;
- fornire elementi tecnici per approfondire e sviluppare ricerche sul tema e favorire il dibattito sui processi di A21L, sui processi partecipati in generale e sulla *governance* per la sostenibilità in generale.

3. Metodologia dell'indagine

Il metodo

L'indagine regionale è stata elaborata sulla base di quella condotta a livello nazionale realizzata dal centro Focus Lab tra aprile ed inizio giugno 2002.

L'approccio utilizzato nell'indagine è sia di tipo quantitativo che qualitativo.

L'indagine è stata svolta tramite interviste telefoniche dirette ai referenti A21L con metodo CATI (*Computer Assisted Telephonic Interviewing*).

La metodologia CATI permette di ottenere risultati in tempi brevi, elaborati in progress a seguito di ogni intervista, monitorabili e aggiornati di continuo, alta percentuale di risposte, risposte certe a domande chiuse, ripetibilità e confrontabilità dell'indagine nel tempo.

La scelta di utilizzare questa tecnica di rilevazione per l'indagine, probabilmente la prima volta a livello nazionale per quanto riguarda indagini sull'A21L, è dovuta inoltre a diversi aspetti tecnici:

- La volontà di prendere in esame l'universo, e non un campione, intervistando *tutti* gli enti impegnati in processi di A21L al fine di ottenere il maggiore numero di dati e informazioni;
- La scelta di evitare l'utilizzo di questionari con numerose domande aperte, basandosi sul ritorno di questionari spesso incompleti o forniti in tempi lunghi o con percentuali basse di risposte utili e significative.

Il Campione A21L in Emilia Romagna

Per quanto riguarda il campione da esaminare, in questo caso l'indagine ha preso in esame l'universo degli Enti Pubblici italiani e quindi anche quelli della Regione Emilia-Romagna, che formalmente dovrebbero essere impegnati in processi di A21L, in base al loro impegno ufficiale e volontario rispetto ai 13 principi della *Carta di Aalborg* della *Campagna Europea Città Sostenibili*, e per la loro adesione al Coordinamento Agende 21 Locali italiane.

Gli enti pubblici italiani considerati per le interviste sono stati complessivamente 556, tra i quali i 498 Enti che a marzo 2002 risultavano avere aderito alla *Carta di Aalborg* della *Campagna Europea Città Sostenibili* e/o al Coordinamento Agende 21 Locali italiane e tra questi, quelli situati in Emilia Romagna sono 63.

Il campione e gli indirizzari degli Enti da intervistare si è dunque basato sugli indirizzari ufficiali esistenti, forniti dall'Ufficio della Campagna Europea Città Sostenibili e dalla Segreteria del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane.

Va evidenziato, a testimonianza del crescente interesse delle amministrazioni locali italiane verso l'A21L, il numero crescente di Enti italiani che negli ultimi anni hanno aderito alla Campagna Europea Città Sostenibili. Considerando gli ultimi cinque anni, partendo dal 1998, si è passati da 35 a 513 adesioni a maggio 2002.

Tale fenomenale crescita può essere dovuta a varie ragioni: maggiore consapevolezza sui temi della sostenibilità e della partecipazione ma principalmente in forza del Bando di cofinanziamento del Ministero dell'Ambiente del 2000 di supporto all'avvio di processi di A21L, che prevedeva come requisito l'adesione alla Carta di Aalborg.

Le adesioni a fine del 2000 erano infatti 105 mentre nel 2001 482, un numero quasi quintuplicato. Formalmente, alla luce dei numeri esistenti riguardanti le adesioni alla Campagna Europea (vedi fig. 1), le A21L italiane costituiscono quasi un terzo delle A21L complessive a livello europeo.

Nel corso della definizione dell'universo di riferimento da intervistare, e alla luce di verifiche sugli indirizzari ufficiali esistenti forniti dai due network sopra citati, sono stati inoltre aggiunti altri Enti pubblici, beneficiari del Bando Agenda 21 del Ministero Ambiente 2000, che sorprendentemente non erano presenti nei due indirizzari menzionati.

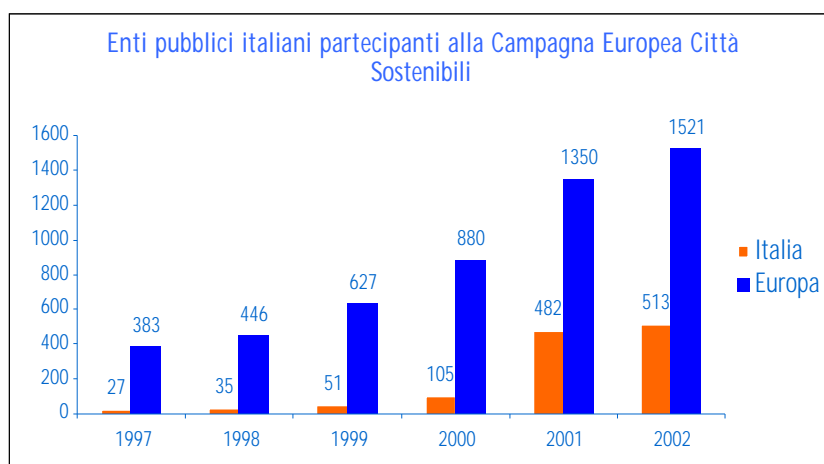
Il totale degli Enti da intervistare in Emilia Romagna è stato dunque complessivamente di 63.

Campione - Universo intervistati

Enti da intervistare:	63
• Aderenti Campagna Europea Città Sostenibili (marzo 2002)	
• Aderenti al Coordinamento Nazionale A21L	

Indirizzari-contatti forniti dai due network

Enti intervistati:	60
Percentuale intervistati:	95,2 %



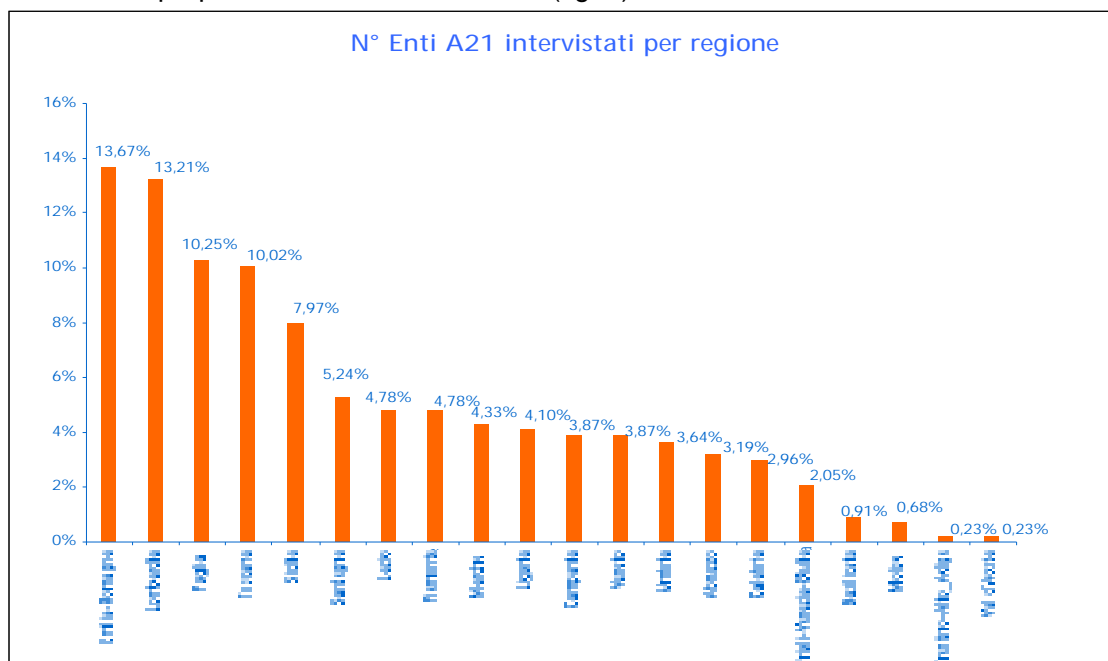
Ad ognuno dei 63 Enti è stato inviato un questionario via posta elettronica, in formato PDF, accompagnato da un messaggio di annuncio anticipato dell'intervista telefonica con metodo CATI.

Le interviste telefoniche sono state svolte durante gli orari di ufficio, via telefonica e utilizzando un apposito programma software di rilevazione basato sulle 7 fasi del processo e relative domande del questionario, inviato anticipatamente via posta elettronica. All'inizio delle rilevazioni, sono stati previsti fino a 6 contatti telefonici per ogni Ente da intervistare. Durante lo svolgimento delle interviste, è stato deciso di ampliare il numero di tentativi di contatto (fino a 10) verso gli Enti i cui referenti A21L non fossero risultati contattabili nonostante i 6 tentativi, al fine di rilevare il più ampio numero possibile di Enti del campione-universo.

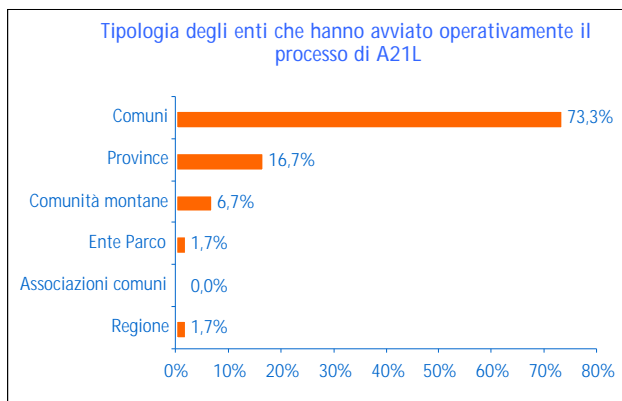
Per quanto concerne il campione-universo preso in esame, su 63 enti contattati, coloro che sono stati intervistati sono stati 60 pari a circa il 95% e soltanto 3 coloro che non sono stati intervistabili nonostante i 6 o 10 contatti telefonici.

Rispetto alla media italiana, che è stata del 79% circa, l'Emilia Romagna ha registrato una percentuale di intervistati molto elevata. Non si sono riscontrati, infatti, problemi dovuti all'inesattezza e allo scarso aggiornamento degli indirizzi "ufficiali", che, a livello nazionale, si sono dimostrati un elemento critico se non avvengono periodici controlli qualitativi e gestionali e frequenti aggiornamenti.

Questo è un dato importante, tanto più se si valuta la suddivisione per Regioni degli Enti intervistati aderenti alla Carta di Aalborg, impegnati formalmente in processi di A21L: l'Emilia-Romagna insieme a Lombardia, Puglia, Toscana e Sicilia è tra le regioni in cui si evidenzia la preponderanza di A21L formali (fig. 2).



La tipologia degli Enti A21 intervistati indica, come a livello nazionale, la prevalenza di Comuni (73%), seguiti da Province, Comunità Montane, Enti Parco, Regione (fig.3).



Il questionario

Il questionario elaborato per l'indagine regionale A21L 2002, sulla base di quello nazionale, si articola in 7 sezioni relative alle singole fasi di un processo di Agenda 21 Locale, come consigliato a livello internazionale dalla Campagna Europea Città Sostenibile e dall'International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI).

Ad ogni referente A21L intervistato, è stato inizialmente posta una domanda di entrata al fine di posizionare la fase di attuazione in corso del processo di A21L da parte dell'amministrazione pubblica intervistata.

Le 7 sezioni del questionario prevedono 38 domande principali con diverse risposte plurime e ad esclusione.

Oltre alle 7 fasi classiche di un processo di A21L, di seguito elencate, sono state inoltre rivolte alcune domande sui risultati interni ed esterni raggiunti, gli ostacoli incontrati e le prospettive future sull'A21L..

Fasi del processo di A21L e aree oggetto delle interviste

- Fase 1. Attivazione del processo**
- Fase 2. Organizzazione del processo**
- Fase 3. La Partecipazione - Il Forum**
- Fase 4. Analisi dei problemi - Quadro diagnostico**
- Fase 5. Definizione del Piano di Azione A21L**
- Fase 6. Attuazione del Piano di Azione A21L**
- Fase 7. Monitoraggio**
- > Risultati
- > Ostacoli
- > Prospettive future

L'approccio all'Agenda 21L

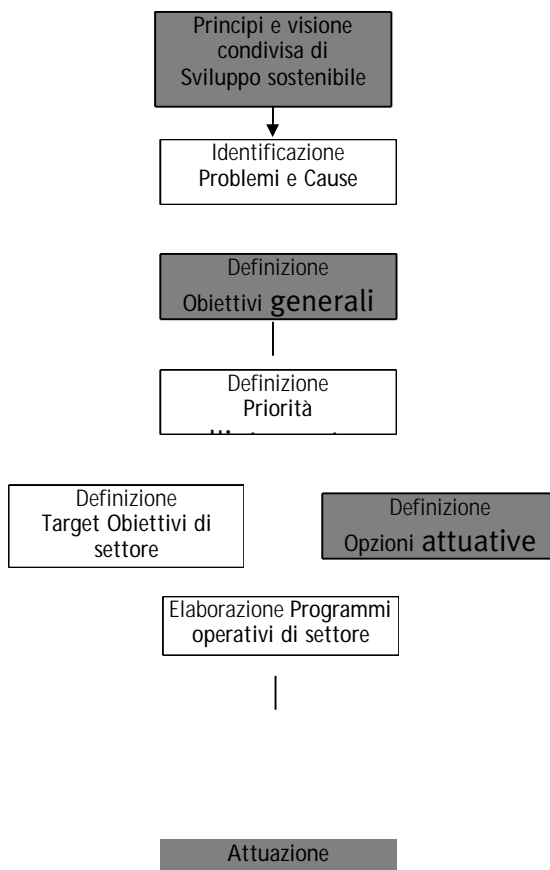
L'approccio rispetto al concetto-strumento-prodotto A21L utilizzato per questa indagine, come affermato precedentemente, è quello coniato dall'ICLEI, come:

“Un processo partecipato, multisettoriale per raggiungere gli obiettivi dell’Agenda 21 a livello locale attraverso la preparazione e la realizzazione di un piano d’azione strategico a lungo termine, che indirizzi le priorità locali per quanto concerne lo sviluppo sostenibile”.

Dal punto di vista operativo, al fine di attuare questa definizione sono stati indicati e consigliati a livello internazionale ed europeo dei percorsi di attuazione e relative caratteristiche.

Per l’Iclei (1998) un’A21L dovrebbe essere caratterizzata da 5 aspetti:

- L’integrazione dei temi: gli obiettivi ambientali sono legati agli obiettivi economici e sociali;
- L’integrazione degli interessi: in una cultura del dialogo e della partecipazione, tutti i gruppi della società devono essere coinvolti;
- Il carattere di lungo termine: i provvedimenti e i progetti si basano su obiettivi a lungo termine in accordo con il principio di precauzione;
- La sua dimensione globale: sono misurati gli impatti dell’azione locale sullo sviluppo globale, sono individuati i modi per contrapporsi alla distribuzione iniqua dei consumi e della ricchezza a livello globale;
- La gestione sostenibile delle risorse: l’utilizzo delle risorse naturali si basa sul tasso con cui le nuove risorse si formano; l’input di sostanze nell’ambiente naturale è basato sulla sua capacità di degradarle (ICLEI, 1998).



Le fasi operative per attuare il processo A21L proposte nel 1995 dall'ICLEI prevedono i seguenti stadi:

Il processo di A21L inizia con un impegno ufficiale dell'amministrazione locale (Giunta e/o Consiglio comunale/provinciale/regionale) in termini di individuazione di apposite risorse finanziarie e umane, che si impegna a realizzare un Piano di Azione di A21L.

Segue una prima individuazione e coinvolgimento degli attori locali (*stakeholders*) che rappresentano la comunità locale nella sua totalità, per definire i principi generali di una visione condivisa di sviluppo sostenibile di lungo termine, dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, tradotta in documento di intenti.

Il luogo di confronto e di coinvolgimento della comunità locale e dei suoi diversi portatori di interesse avviene principalmente tramite la costituzione di un apposito *Forum*, che potrà essere articolato in diversi *gruppi di lavoro tematici* cui partecipano i rappresentanti dei settori coinvolti, personale dell'amministrazione e chiunque sia interessato.

I gruppi di lavoro tematici affrontano i problemi del territorio, le cause e gli effetti relativi ai singoli temi, sia dal punto di vista soggettivo dei vari attori, sia con analisi oggettive attraverso attività di auditing ambientale, l'utilizzo di rapporti sullo stato dell'ambiente esistenti e appositi indicatori, nonché altre fonti di informazione e Relazioni esistenti sugli aspetti economici e sociali locali, al fine di fornire un quadro integrato e una visione sistemica delle problematiche del territorio e delle possibili soluzioni.

I gruppi di lavoro, al fine di essere efficaci ed efficienti in termini di tempo, risorse disponibili e di gestione delle dinamiche di gruppo, possono essere coadiuvati dall'intervento di esperti esterni o interni all'amministrazione, facilitatori-animatori, per il coordinamento e la gestione del processo, per facilitare e guidare le discussioni dei gruppi tematici o per coordinare le analisi necessarie alla comprensione dello stato di fatto sulle problematiche esistenti.

Le attività di analisi compiute dai gruppi di lavoro costituiscono una documentazione/bilancio aggiornato su aspetti quantitativi, qualitativi e gestionali, relativi allo stato dell'ambiente, sociale ed economico del territorio locale. I risultati dell'analisi vengono sottoposti alla valutazione generale degli altri gruppi di lavoro e del Forum, alla cittadinanza interessata e al Consiglio comunale.

Il lavoro della prima fase rappresenta anche una piattaforma per definire obiettivi di miglioramento da avviare nei singoli settori a cui vanno collegate specifiche azioni per attuarli.

Formulati gli obiettivi generali devono essere individuate le priorità di intervento, alla luce della loro fattibilità tecnica, delle risorse disponibili, dei tempi di realizzazione, degli interventi già esistenti, mediante anche il supporto tecnico di esperti interni ed esterni all'amministrazione.

Definite le priorità di intervento, devono essere individuati i target (o obiettivi specifici e misurabili da raggiungere) dell'azione prevista e valutate le opzioni di attuazione in termini di impatto ambientale, sociale e di costi/efficacia.

Segue la fase di predisposizione dei programmi d'azione tematici, o piani operativi, per ogni target. Questo passaggio prevede la definizione delle fonti informative, degli interventi, degli strumenti economici, normativi e di comunicazione. Questa fase prevede anche un'analisi della compatibilità tra i programmi e la loro coerenza rispetto ai principi generali della visione di lungo termine e ai progetti esistenti.

Successivamente viene elaborata una bozza di Piano di Azione per lo sviluppo sostenibile che contiene tutti gli elementi descritti precedentemente, che viene sottoposta a discussione

al Forum, alla Giunta e al Consiglio comunale/provinciale e alla cittadinanza attraverso appositi incontri, dibattiti e documentazione.

Alla luce delle osservazioni e dei suggerimenti pervenuti, sono introdotte le integrazioni e le modifiche necessarie che costituiscono il Piano d'Azione finale, da adottare ufficialmente dal Consiglio comunale.

Segue la fase di attuazione del Piano di Azione che prevede l'identificazione dei funzionari responsabili per realizzare i programmi, a cui il Consiglio dovrebbe assegnare le risorse finanziarie appropriate, prevedendo anche il coinvolgimento di altre fonti di finanziamento esterno come l'apporto degli attori coinvolti.

Sono definite parallelamente le attività di monitoraggio per verificare il grado di realizzazione dei programmi operativi rispetto ai target stabiliti e, se necessario, i dovuti aggiustamenti per il loro adattamento.

L'ultima fase della valutazione e revisione, che deve essere gestita da parte del Forum, dell'Amministrazione e della cittadinanza, è finalizzata a determinare l'efficacia complessiva dei programmi portati a termine valutandone i risultati dei programmi e le cause di eventuali insuccessi.

Alla luce delle valutazioni, basate su indicatori qualitativi e quantitativi, si passa alla revisione dell'intero processo al fine di aggiornare il Piano di azione con nuovi target o con azioni appropriate per raggiungere più efficacemente i target definiti precedentemente, il tutto in un'ottica di *miglioramento continuo*.

Questo percorso-guida teorico consigliato dall'ICLEI nel 1995 è utilizzato, anche se adattato al contesto e alle condizioni locali, da molte amministrazioni locali in Europa. E' evidente che siano possibili e auspicabili variazioni e adattamenti per le singole realtà ed esperienze di A21L per processi "personalizzati"; tuttavia il percorso proposto rappresenta un percorso minimo consolidato, condiviso a livello internazionale e che permette un possibile confronto sullo stato di attuazione e il grado di miglioramento dei processi di A21L nei vari paesi.

Per la *Campagna Europea Città Sostenibili*, il percorso suggerito all'interno della Carta di Aalborg (Parte III) prevede in modo simile i seguenti passaggi:

- Individuazione degli strumenti di programmazione e delle risorse finanziarie esistenti nonché di ogni altro piano e programma di supporto;
- Individuazione sistematica, da realizzarsi facendo ampio ricorso alla consultazione dei cittadini, dei problemi e delle rispettive cause;
- Attribuzione di priorità per affrontare i problemi individuati;
- Formazione di un punto di vista comune per quanto riguarda un modello sostenibile di collettività attraverso un processo di partecipazione che coinvolga tutti i settori interessati;
- Valutazione delle opzioni strategiche alternative;
- Adozione di Piani locali di azione a lungo termine orientati alla sostenibilità e che comprendano obiettivi misurabili;
- Programmazione dell'attuazione del piano, compresa la realizzazione di uno scadenziario e l'attribuzione delle diverse responsabilità tra le parti;
- Istituzione di sistemi e procedure di relazione e monitoraggio dell'attuazione del Piano di Azione.

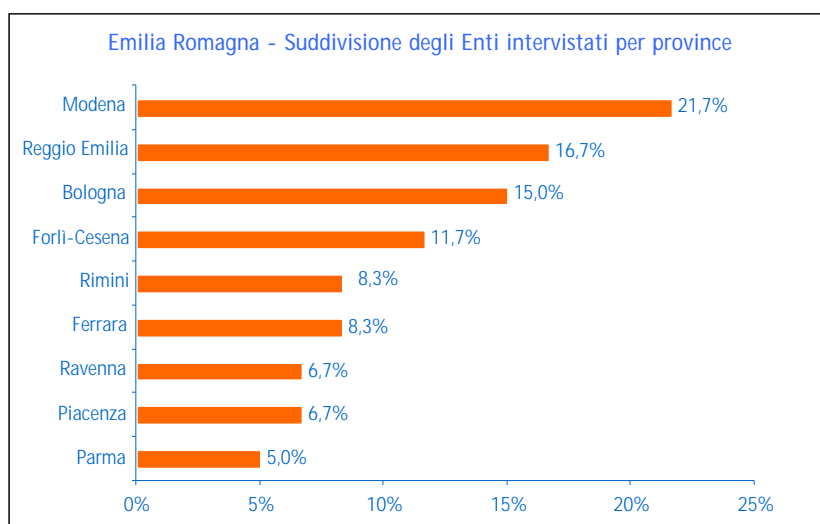
4. I risultati dell'indagine. L'applicazione dell'Agenda 21 locale in Emilia Romagna. 2002

La sezione che segue fornisce un quadro sintetico sullo stato di attuazione riguardante le principali fasi-chiave dei processi di A21L, emersi dalle interviste svolte. I commenti e i dati completi sono descritti nello Stato di attuazione per fasi.

La distribuzione geografica

La distribuzione geografica indica una diffusione degli Enti coinvolti sull'A21L esistente su tutto il territorio regionale, sebbene sia prevalente la Provincia di Modena, con 13 Enti, seguita da Reggio-Emilia, Bologna.

Fig. 4



Lo stato di attuazione. Il quadro di sintesi

Le 60 interviste realizzate a seguito dell'indagine sugli Enti pubblici dell'Emilia Romagna di ogni grado (Comuni, Province, Comunità Montane, Enti Parco, Regione) aderenti alla Carta di Aalborg e al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali ci permettono di fare in questa sezione una prima "fotografia" generale sullo stato di avanzamento del processo di Agenda 21 Locale in Emilia Romagna, partendo dalle prime domande del questionario rivolte a tutti gli intervistati.

Enti che hanno attivato il processo di A21L

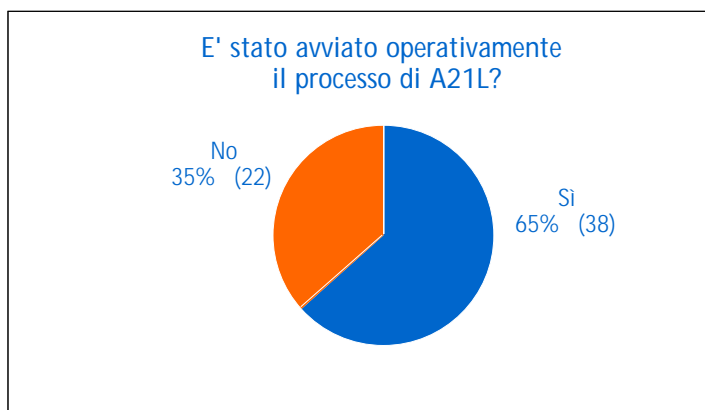


Fig. 5

In sostanza, su 60 Enti intervistati, la maggioranza di questi Enti, il **65%** pari a **38 Enti** ha attivato il processo di A21L, mentre il 35% non ancora. In termini generali circa 2 Enti su 3 che formalmente sono impegnati sull'A21 hanno attivato il processo. Questo è un dato positivo e superiore rispetto alla media nazionale, dove il 55% degli enti intervistati ha attivato l'A21L.

Fase del processo di A21L in cui si trovano gli Enti emiliano-romagnoli che hanno aderito alla Carta di Aalborg e/o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali

Ai 38 Enti che hanno attivato il processo, è stato chiesto di posizionarsi rispetto alle sette fasi proposte, come citato in precedenza, corrispondenti all'Attivazione (Fase 1), Organizzazione e gestione del processo (Fase 2), Forum-Partecipazione (Fase 3), Analisi dei problemi-Quadro diagnostico (Fase 4), Definizione del Piano di Azione (Fase 5), Attuazione del Piano di Azione (Fase 6), Monitoraggio (Fase 7).

Come si evince dalla fig. 6, per quanto riguarda lo stato di attuazione delle varie fasi di A21L in Emilia Romagna al 2002, attuate dai 38 Enti che hanno attivato il processo, emerge come circa il 42% degli Enti emiliano-romagnoli (sommando la Fase 1 e 2) sia all'inizio delle prime fasi del processo, con l'attivazione e l'organizzazione. La costituzione del Forum e l'avvio della partecipazione degli attori vedono un 18,4% degli Enti coinvolti e la fase di analisi il 13,2%.

Se si considera il prodotto finale dell'A21L, ossia il Piano di Azione risultato di un processo di partecipazione locale dei vari attori, si osserva che 3 Enti, con una percentuale del 7,9%, sono arrivati a questo documento; mentre altri 5 Enti (13,2%) sono passati alla sua attuazione e 2 alla fase di monitoraggio come ultima fase del processo di A21L.

Dal confronto con la figura 7, che riporta le cifre a livello nazionale, si nota quindi che, mentre per le prime fasi la situazione è più o meno paragonabile a quella nazionale, per le ultime fasi (dalla Fase 5 alla 7) l'Emilia Romagna registra percentuali notevolmente maggiori e si dimostra una delle regioni in cui il processo di A21L ha raggiunto le fasi più avanzate.

Fig. 6

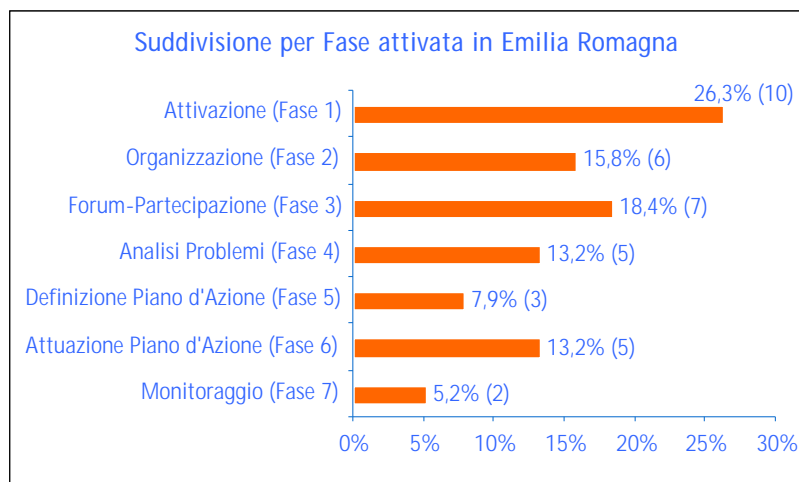


Fig. 7



Enti che hanno attivato le fasi del Processo di A21L suddivisi per regione

Alle stesse conclusioni si giunge esaminando la situazione dal punto di vista territoriale e incrociando il dato geografico con l'avanzamento nel processo di A21L. La suddivisione sullo stato di avanzamento per singole Regioni può però essere visualizzata e letta in una forma più semplificata (fig. 9), aggregando in 3 categorie principali (usando termini di classificazione consolidati) gli Enti che hanno raggiunto le 7 diverse fasi:

Beginners	Intermediate	Pioneers
Fase 1: Attivazione Fase 2: Organizzazione	Fase 3: Forum – Partecipazione Fase 4: Analisi problemi	Fase 5: Definizione Piano d'Azione Fase 6: Attuazione Piano d'Azione Fase 7: Monitoraggio

Si osserva quindi che l'indagine nazionale attesta che sono due Regioni del Nord e Centro Italia a detenere il primato della numerosità degli enti che promuovono l'A21L e che, nel contempo, queste due Regioni sono anche quelle in fase relativamente avanzata del processo.

E' subito evidente infatti come il maggior numero di Enti attivi A21 siano situati in Lombardia (quasi il 18% del totale complessivo), e in Emilia-Romagna (16%). Da sole queste due Regioni italiane ospitano praticamente un terzo di tutti i processi di A21 attivati in Italia.

Fig. 8

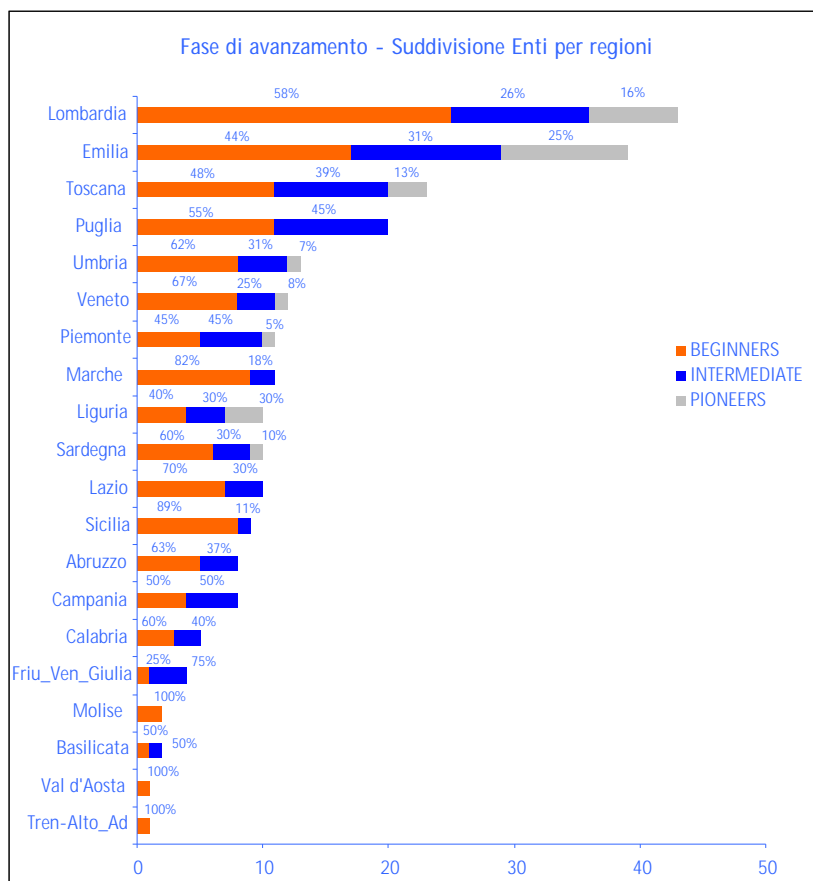
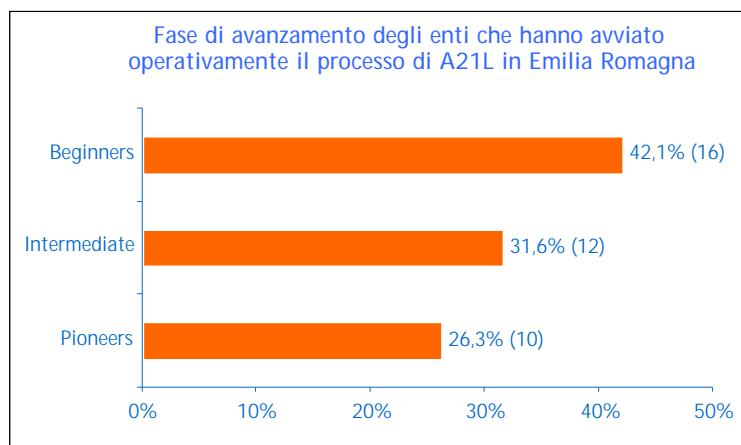


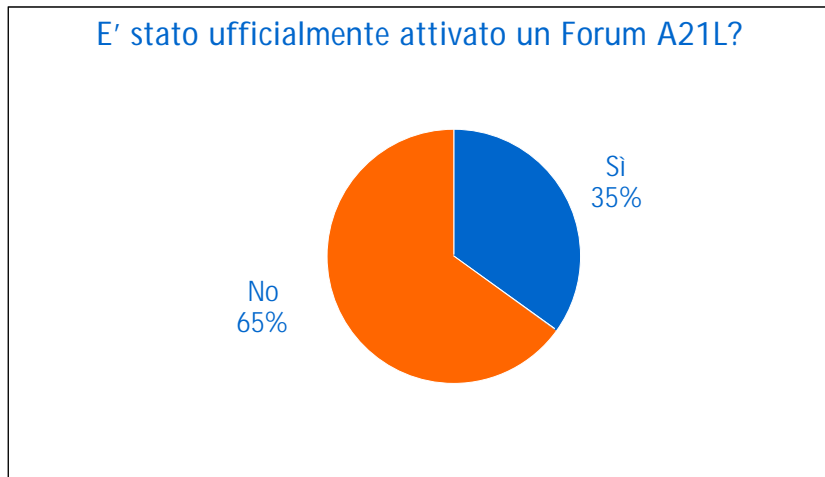
Fig. 9



Partecipazione-Forum

Per quanto riguarda sinteticamente la fase di Partecipazione, il 35% degli Enti emiliano-romagnoli intervistati che hanno aderito alla Carta di Aalborg e/o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali (pari a 22 Enti locali) ha attivato un Forum A21L, quindi circa un ente su tre ha attivato questo importante strumento del processo di A21L.

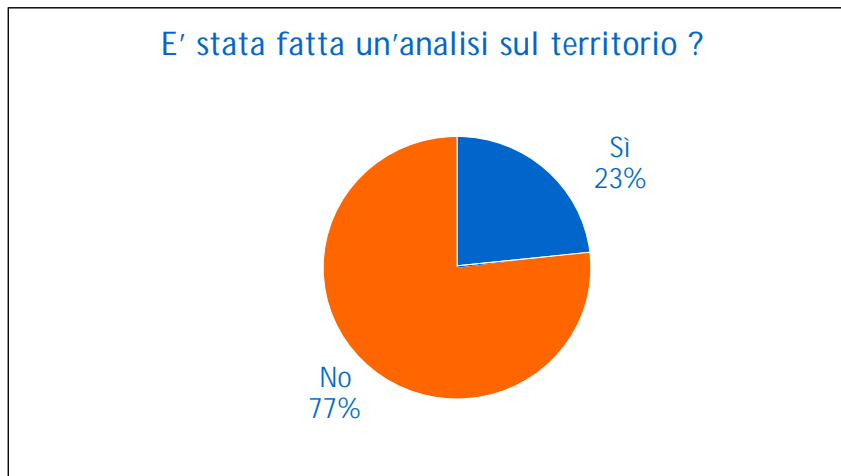
Fig. 10



Analisi dei problemi – Quadro diagnostico

Alla domanda sull'effettuazione di un'analisi partecipata sulle criticità del territorio, il 23% degli Enti intervistati che hanno aderito alla Carta di Aalborg e/o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali (pari a 15 Enti) ha confermato di avere svolto un'analisi dei problemi-criticità del proprio territorio, in modo completo o parziale.

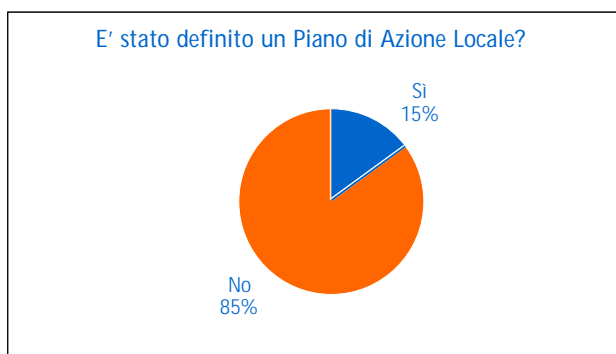
Fig. 11



Piano di Azione Agenda 21 Locale

Il 15% degli Enti emiliano-romagnoli intervistati che hanno aderito alla Carta di Aalborg e/o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali (pari a 10 Enti) hanno definito un Piano di Azione Locale.

Fig. 12



Attuazione del Piano di Azione A21L

Il 10 % degli Enti dell'Emilia Romagna che hanno aderito alla Carta di Aalborg o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali (pari a 7 Enti) ha attuato il Piano di Azione.

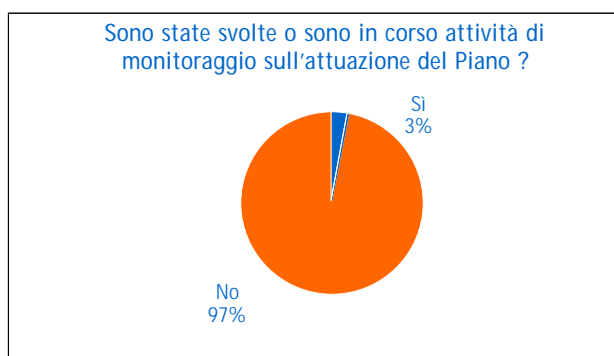
Fig. 13



Monitoraggio

2 Enti emiliano-romagnoli, corrispondenti circa al 3% degli intervistati, ha completato il processo con questa attività finale, ossia ha svolto attività di monitoraggio.

Fig. 14



In questa sezione di sintesi, appare subito che la situazione riguardante lo stato di attuazione del processo di A21L in Emilia Romagna è in controtendenza rispetto a quella nazionale. In

Emilia Romagna, infatti, due terzi degli Enti formalmente impegnati su A21L hanno effettivamente attivato il processo e più della metà di questi ha superato le prime fasi di attivazione-organizzazione e procede verso gli stadi più avanzati.

Lo stato di attuazione per singole fasi

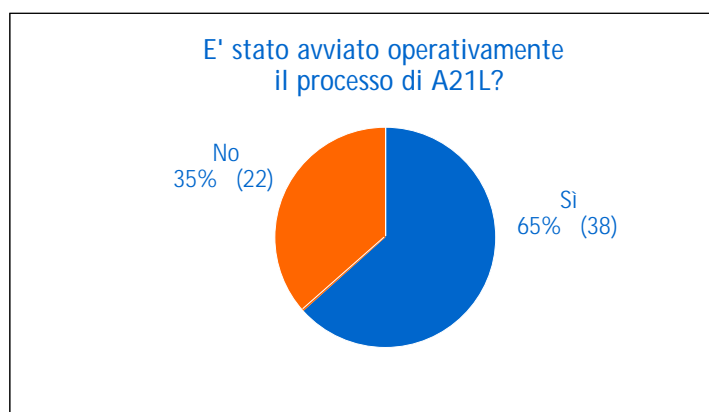
Nei diversi paragrafi di questo capitolo verranno presentati i risultati generali relativi ad ogni singola fase del processo di A21L.

4.1. L'Attivazione del processo

Questa sezione specifica comprende le domande rivolte a tutto il campione (60) degli intervistati.

Come menzionato in precedenza, dei 60 intervistati, 38, pari al 65%, dichiarano di aver avviato il processo di A21L, mentre il restante 35%, poco più di un terzo del campione, non ha avviato il processo di A21L.

Fig. 15



Ostacoli

Per il complesso degli Enti intervistati (60), fig. 16, i due principali ostacoli che rallentano lo sviluppo del processo di A21L sono rappresentati dall'insufficiente apporto finanziario e dall'insufficiente motivazione e collaborazione tra gli Assessorati e gli uffici dell'Ente (indicati da più di un quinto degli intervistati). Segue l'insufficienza di esperienza, risorse e competenze, indicato come ostacolo dal 17% del campione, e in termini percentuali decrescenti l'insufficiente supporto politico (14%), la difficoltà di coinvolgere la comunità locale (13%) e l'insufficiente informazione all'interno e all'esterno dell'Ente (8%). (fig. 16)



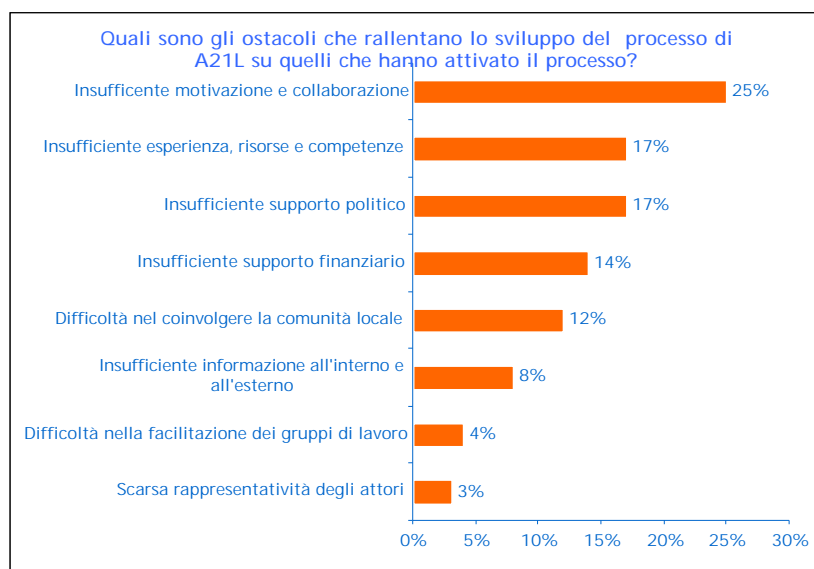
La tipologia di ostacoli-problemi dell'intero universo degli Enti sembra dipendere principalmente dalle carenze di risorse, finanziarie innanzitutto e secondariamente di risorse

umane. In generale emergono le consolidate criticità quotidiane e strutturali che caratterizzano la gestione delle organizzazioni complesse quali le amministrazioni pubbliche. Tuttavia, a parte il costante problema risorse economiche, è indicativa la consapevolezza sui limiti di esperienze e competenze nel gestire un processo partecipato che coinvolge contemporaneamente diversi attori e con ambiti tematici trasversali, aspetti gestionali che mettono in crisi una consolidata prassi di lavoro settoriale.

La percezione degli elementi che sono di ostacolo al processo di A21L si differenzia sensibilmente se consideriamo separatamente gli Enti che hanno avviato il processo da quelli che non l'hanno avviato.

I primi attribuiscono molta meno importanza al fattore finanziario, mentre un quarto degli intervistati pone notevole enfasi al problema dell'insufficiente motivazione e collaborazione dei vari Assessorati, che deriva dall'applicazione diretta di un processo partecipato e intersettoriale come A21L. Prima del fattore finanziario, quindi, i problemi riguardano elementi più strutturali e organizzativi, come la mancanza di esperienza, risorse e competenze e l'appoggio politico, indicati entrambi dal 17%. Meno significativi appaiono invece problemi più applicativi, come il coinvolgimento degli attori o la facilitazione dei gruppi, probabilmente a causa del maggiore stato di avanzamento dei processi emiliano-romagnoli, che ha permesso di superare questo tipo di ostacoli.

Fig. 17



Per gli Enti che non hanno ancora avviato il processo di A21L, sembra invece determinante il problema delle risorse economiche, indicato da più della metà degli intervistati (53%). Segue il problema delle risorse umane: l'insufficienza di esperienza, risorse e competenze viene segnalato dal 20%, ovvero da un quinto degli Enti che non hanno ancora avviato il processo di A21L. È indicativo anche il 13 % relativo alle difficoltà nel riuscire a coinvolgere la comunità locale quando si deve partire con il processo.

Fig. 18



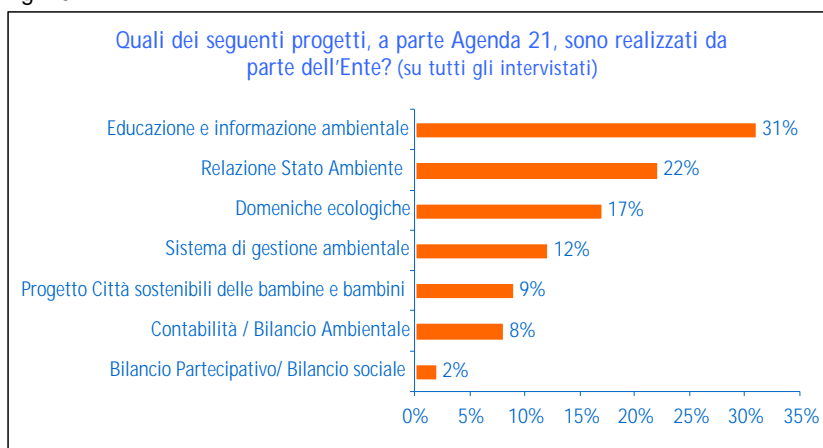
Altri progetti extra A21L

Il 31% degli Enti sul totale degli intervistati (60), a parte il progetto di governance A21L, realizza principalmente attività di educazione e informazione ambientale.

La percentuale di Enti che realizzano la Relazione sullo Stato dell'Ambiente è del 22%, seguita da iniziative di limitazione del traffico che vanno sotto il nome di "domeniche ecologiche" al 17%, e dal Progetto Città sostenibili dei bambini e delle bambine, realizzato dal 9 % degli Enti oggetto di indagine.

In Emilia Romagna sono più diffusi rispetto alla media nazionale, strumenti tecnici più impegnativi quali i Sistemi di gestione ambientale (EMAS/ISO14001) (12%) e Contabilità/Bilancio ambientale (8%) mentre rimangono meno diffusi nuovi strumenti di partecipazione sociale come il Bilancio partecipativo/sociale (2%).

Fig. 19



Appare chiaro come la maggior parte degli strumenti maggiormente utilizzati siano quelli meno tecnici e meno innovativi, più imperniati sulla informazione-sensibilizzazione, che non richiede livelli di competenze specifiche o risorse appropriate, o iniziative/progetti locali derivanti da campagne di livello nazionale, come le Domeniche ecologiche o il progetto Città sostenibili delle bambine e dei bambini, iniziative promosse dal Ministero dell'Ambiente attraverso appositi fondi. È comunque importante sottolineare la diffusione superiore alla media nazionale di strumenti di gestione operativa di problematiche ambientali e territoriali complesse e tecniche quali ad esempio i Sistemi di gestione ambientale o la contabilità ambientale, favoriti dalla presenza in Emilia Romagna di numerosi Enti partecipanti a due progetti europei LIFE su questi temi, TANDEM e CLEAR.

La situazione in realtà è piuttosto variegata, ma i comportamenti non appaiono assai dissimili se distinguiamo tra Enti che hanno avviato e non hanno avviato il processo di A21L.



Fig. 20

Fig. 21



4.2. L'organizzazione del processo A21

sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Assessorato di riferimento

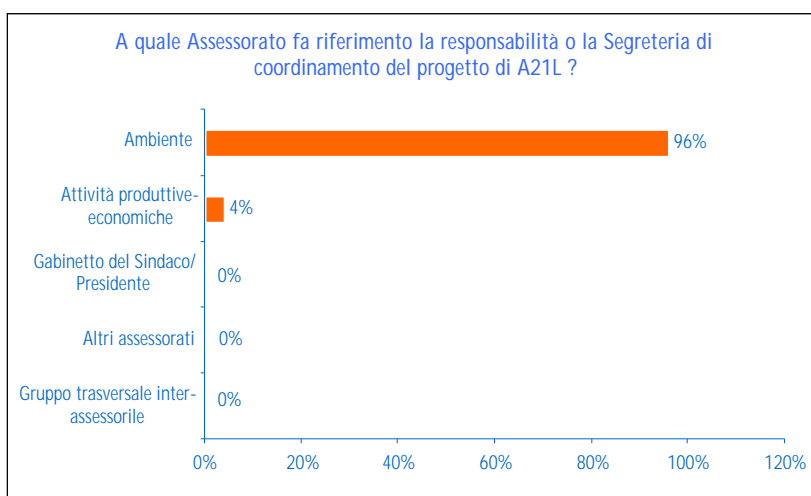
Il principale Assessorato di riferimento per l'organizzazione e gestione del processo di A21L risulta, come era prevedibile e come indicato da precedenti indagini, l'Assessorato all'Ambiente.

Questo si verifica nella quasi totalità dei casi (96% del campione). Per un altro 4% è l'Assessorato alle Attività produttive ed economiche.

Nell'Assessorato all'Ambiente, quindi, si concentra la responsabilità o il coordinamento del progetto di A21L per la quasi totalità del campione, evidenziando il carattere-approccio prevalentemente ambientale-territoriale associato al processo di A21L.

Non sono presenti gruppi trasversali inter-assessorili, e nemmeno il riferimento direttamente al Gabinetto del sindaco o al Presidente.

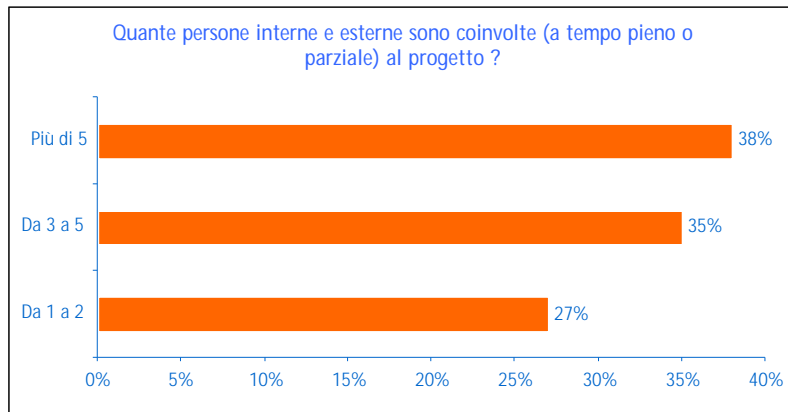
Fig. 22



Risorse umane

Per quanto concerne il numero di persone interne e esterne coinvolte a tempo pieno o parziale al progetto, emerge che in nessun caso non è stata individuata nessuna persona referente per la gestione del processo di A21L, al contrario, nel 38% dei casi più di 5 persone sono coinvolte nel processo di A21L. Un 35% degli intervistati indica che da 3 a 5 persone sono coinvolte al progetto A21L, mentre per il 27%, da 1 a 2 persone.

Fig. 23



Entrando nel dettaglio, è possibile suddividere tra personale interno ed esterno all'Ente e si nota che in alcuni casi non è coinvolta alcuna persona interna all'Ente (4%), ma più spesso esterna (23%). Quasi la metà degli Enti (42%) invece ha da 1 a 2 persone, interne ed esterne, coinvolte nel progetto di A21L. Molto spesso inoltre il personale interno che fa capo al progetto è rappresentato da più di 3 persone, mentre diminuiscono i casi in cui sono più di 5 le persone coinvolte.

Fig. 24

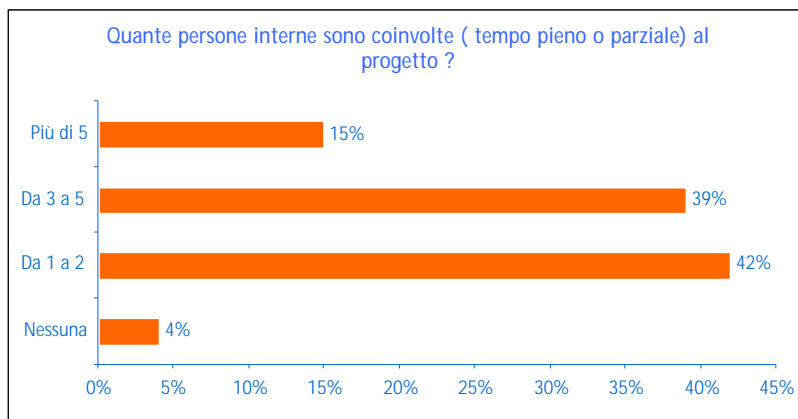
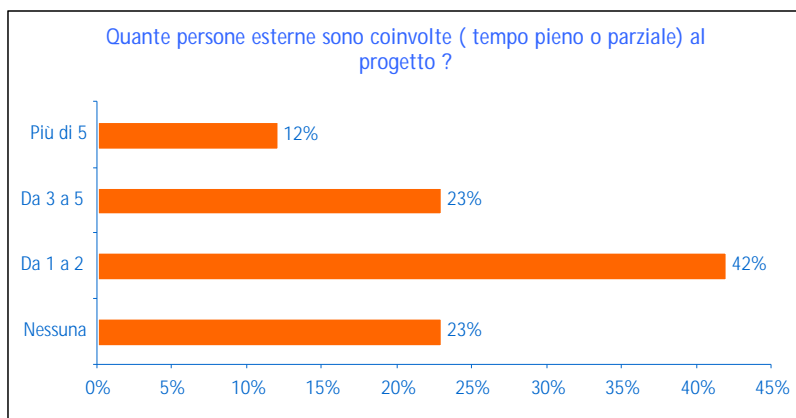


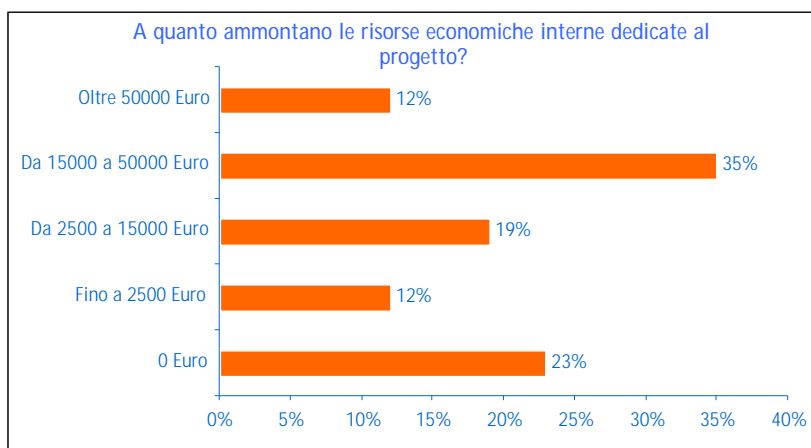
Fig. 25



Risorse economiche

Risorse economiche interne

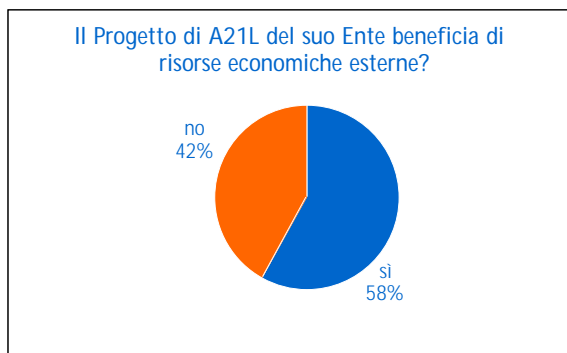
Fig. 26



Riguardo alle risorse economiche interne dedicate al processo di A21L, il 35% degli Enti emiliano-romagnoli intervistati che hanno attivato A21L spende da 15000 a 50000 Euro per l'A21L, mentre il 23% non destina alcuna risorsa al progetto.

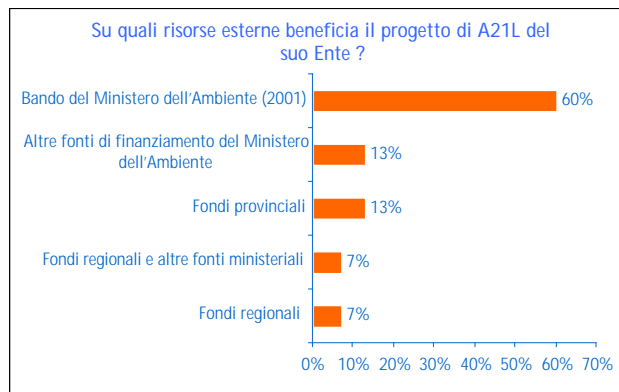
Risorse economiche esterne

Fig. 27



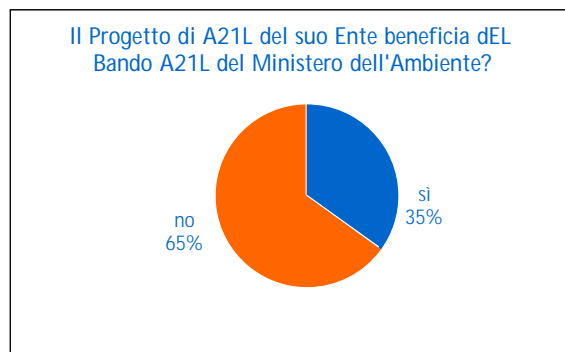
Riguardo alle risorse economiche esterne, più della metà degli intervistati che hanno attivato il processo (58%) beneficiano di altre risorse economiche e tra queste indicano in maniera consistente (60%) il Bando A21L del Ministero dell'Ambiente, dato che sottolinea lo scarso grado di autonomia-auto-finanziamento, e di conseguenza di continuità rispetto al processo.

Fig. 28



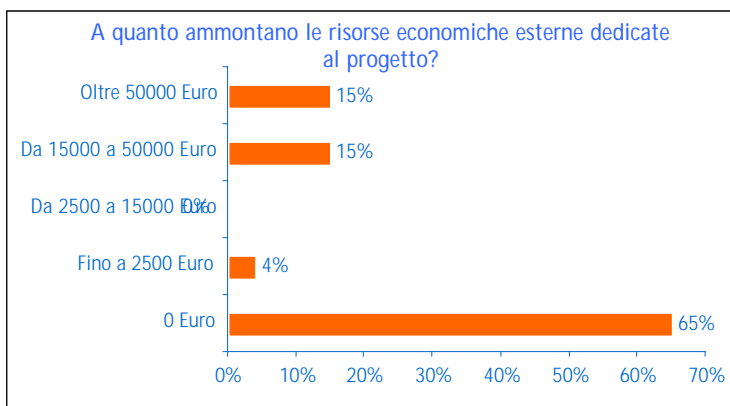
Sul totale degli intervistati (60), gli Enti dell'Emilia Romagna che beneficiano del Bando A21L del Ministero risultano il 35%.

Fig. 29



Infine riguardo all'ammontare delle risorse economiche esterne, la maggioranza di quelli che ricevono risorse dall'esterno ottiene, la metà (15%) da 15000 a 50000 Euro e l'altro 15% oltre 50000 Euro.

Fig. 30



4.3. La partecipazione

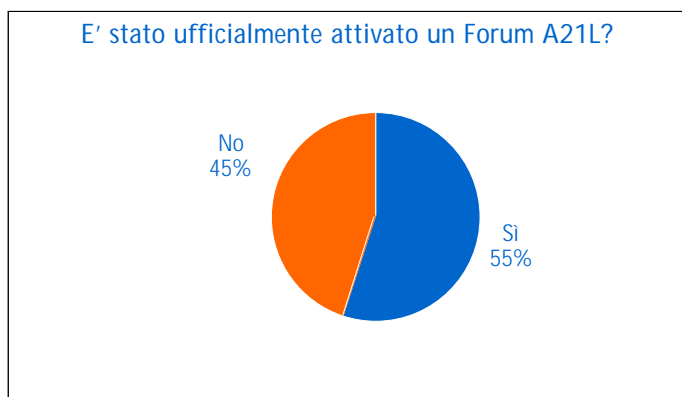
sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Il Forum

Il 55% degli Enti emiliano-romagnoli che hanno aderito alla *Carta di Aalborg* ed hanno effettivamente avviato il processo di A21L, hanno attivato un Forum A21L come principale strumento di partecipazione del processo di A21L.

Questo strumento che costituisce la base della partecipazione multisettoriale, risulta molto diffuso in Emilia Romagna rispetto alle A21L attivate.

Fig. 31



Gli attori / stakeholders coinvolti

Dall'elaborazione dei dati relativi alla partecipazione, facendo pari a 100 il totale delle risposte fornite (si trattava di una domanda a risposte multiple), la situazione in Emilia Romagna risulta molto simile a quella rilevata a livello nazionale. Viene quindi confermata una partecipazione di carattere continuativo ai Forum A21L prima di tutto da parte degli Enti pubblici (Amministrazioni locali, ma anche Enti Parco, Autorità di Bacino, ecc.) i quali costituiscono d'altra parte proprio i promotori di tali processi.

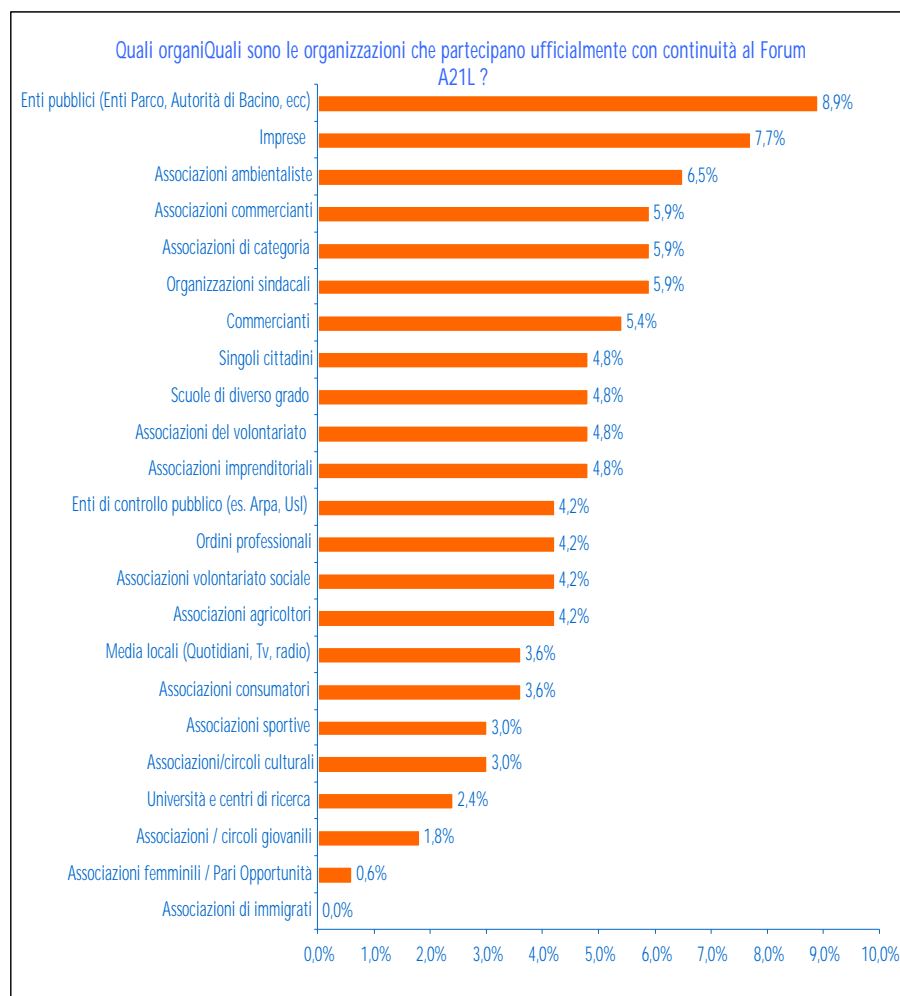
La partecipazione ai Forum è alta anche da parte delle associazioni ambientaliste, probabilmente a causa del fatto che lo strumento Agenda 21 locale già dalla Conferenza di Rio nasce come strumento di partecipazione e gestione ambientale, assumendo solo in un secondo tempo l'accezione più ampia di strumento generale di supporto alle politiche di sviluppo sostenibile anche sui temi sociali ed economici.

Proseguendo, tra i soggetti che partecipano con continuità ai Forum si ritrovano i tradizionali interlocutori istituzionali degli enti locali ed in particolare delle Amministrazioni locali, ovvero Associazioni di categoria e Organizzazioni sindacali. Anche le imprese private e le associazioni imprenditoriali rappresentano un soggetto attivo nei Forum, insieme al mondo della scuola.

La partecipazione in assoluto più carente e discontinua, al contrario, pare essere quella delle associazioni degli immigrati, delle associazioni femminili e di quelle giovanili, categorie di soggetti "deboli" sotto diversi aspetti, nonostante siano soggetti fondamentali da coinvolgere tra i vari Capitoli sui Major Groups contenuti nel documento originario Agenda 21 dell'ONU. Causa probabile di questo scarso coinvolgimento, da un lato l'esclusione inconscia da parte degli enti promotori di gruppi considerati non prioritari rispetto ai temi da trattare, dall'altro, da parte di questi stessi attori sociali, una percezione dei processi di Agenda 21 come poco appetibili rispetto ai propri interessi e priorità. Di fatto la mancanza di un'appropriata comunicazione a due-vie con linguaggi e strumenti appropriati.

Discontinua anche la partecipazione delle Associazioni dei consumatori, delle Associazioni sportive, dei media e – purtroppo – del mondo universitario e della ricerca, che invece potrebbe rappresentare un interlocutore prezioso per il supporto tecnico e l'autorevolezza.

Fig. 32

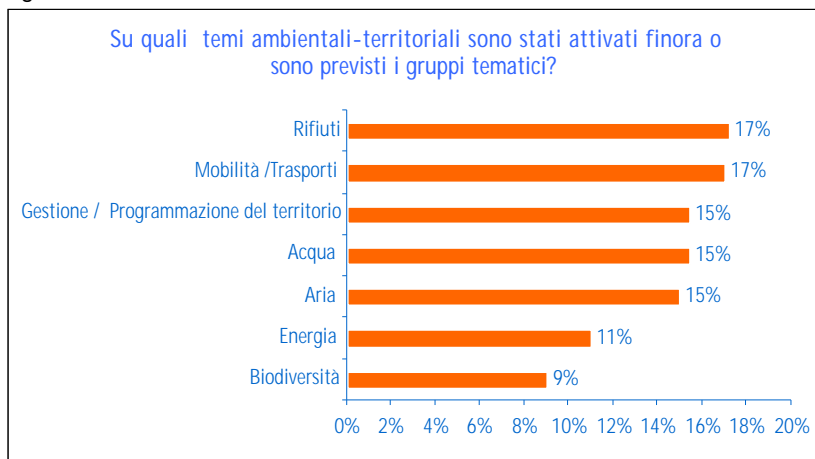


I gruppi di lavoro tematici

All'interno della maggior parte dei Forum plenari, sono stati attivati o si prevede di attivare dei gruppi tematici. Il numero di questi gruppi tematici varia, ma generalmente ne sono previsti tre o quattro.

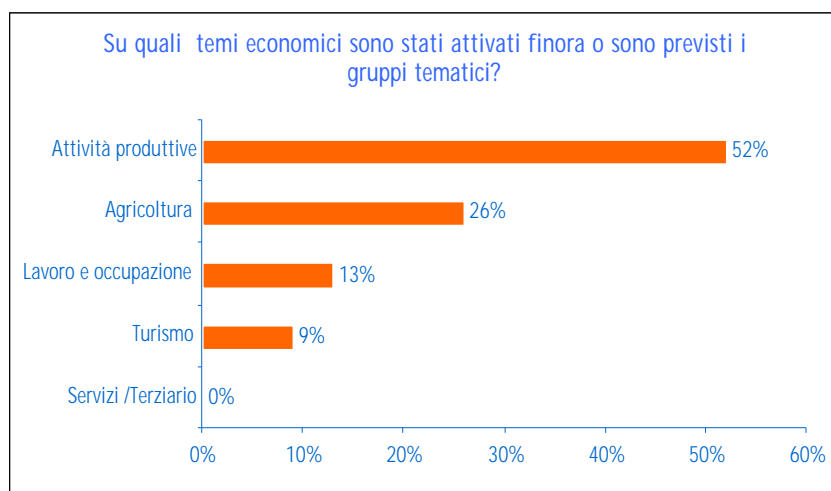
Laddove sono stati attivati o previsti gruppi che lavorano su temi ambientali e/o territoriali, l'interesse risulta puntato in modo sufficientemente equilibrato sui molteplici aspetti elencati dal questionario, con una leggera prevalenza dei temi dei rifiuti e della mobilità e trasporti (17%). Seguono tutti con il 15%, la gestione e programmazione del territorio, il tema delle acque e dell'aria. Infine l'energia (11%) e la biodiversità (9%).

Fig. 33



Più variegata la situazione relativa ai gruppi tematici attivati sui temi economici, dove l'interesse prevalente si attesta decisamente sulle attività produttive (52%), vale a dire sul settore economico più d'impatto in relazione alle problematiche ambientali. Seguono con un certo distacco i temi dell'agricoltura (al 26%), quindi il lavoro/occupazione (13%) e il turismo (9%). Non risulta attivo nessun gruppo di lavoro per il settore dei servizi e del terziario.

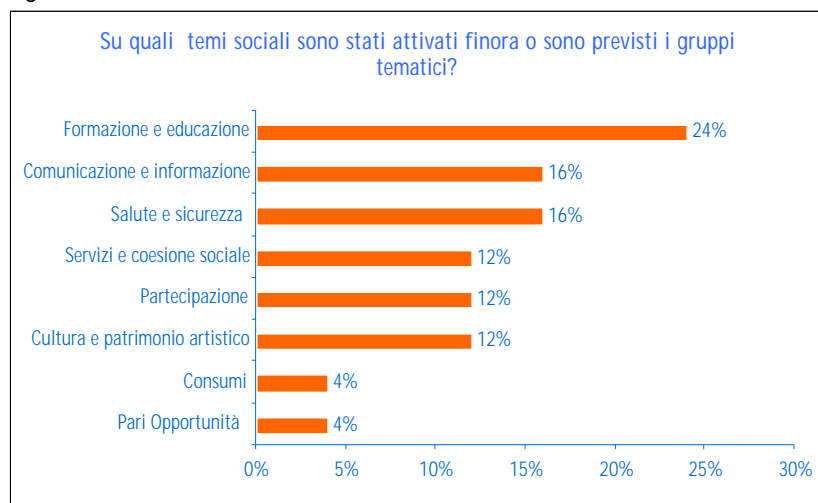
Fig. 34



Rispetto ai temi sociali, di nuovo si riscontra come l'interesse si divida in modo sostanzialmente bilanciato su diversi aspetti. L'interesse prevalente è per il tema della formazione e educazione, con una percentuale, pari al 24%, che riflette probabilmente la notevole partecipazione ai Forum da parte del mondo della scuola. Seguono la comunicazione e informazione alla pari con salute e sicurezza (16%), e tutti al 12%, i servizi e la coesione sociale e i temi della partecipazione e della cultura e del patrimonio artistico.

Ultimi, e con notevole distacco percentuale rispetto agli altri ambiti, i temi dei consumi e delle pari opportunità (4%), dato quest'ultimo perfettamente in linea con la scarsa partecipazione ai Forum da parte delle associazioni femminili e con le considerazioni sopra esposte a questo proposito.

Fig. 35



In sintesi, la scelta degli ambiti di lavoro da parte dei gruppi tematici sembra riflettere abbastanza fedelmente la maggiore o minore partecipazione ai Forum A21L di determinati soggetti.

Come nei Forum si riscontra una buona partecipazione da parte delle imprese e delle loro associazioni, ad esempio, nei gruppi che lavorano su temi economici, riscontriamo in parallelo che le attività produttive costituiscono nettamente il tema di maggior interesse.

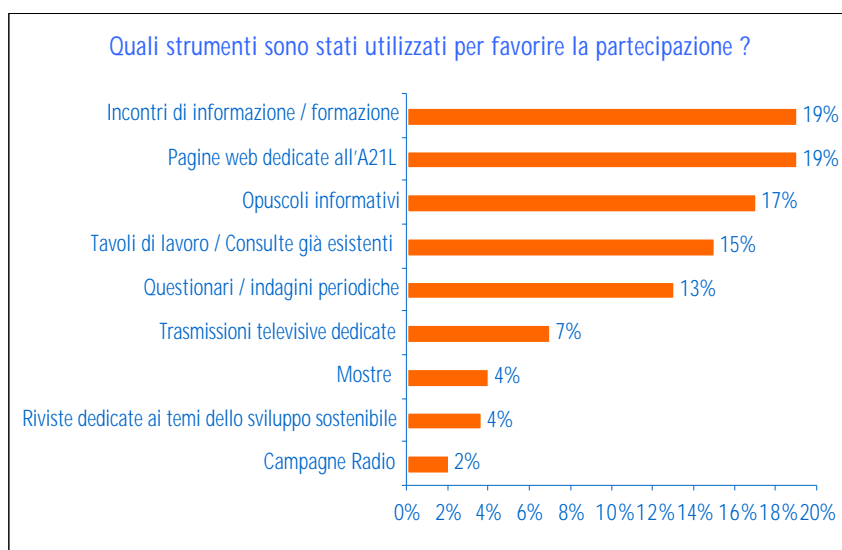
Viceversa, scarsa attenzione viene dedicata a temi i cui portatori d'interesse sono assenti o scarsamente presenti nei Forum plenari, come le associazioni femminili o quelle dei consumatori.

Strumenti di partecipazione

La partecipazione ai Forum plenari e ai gruppi di lavoro tematici viene generalmente promossa e stimolata attraverso l'uso di diversi strumenti. Quelli utilizzati più frequentemente sono gli incontri di formazione e informazione, insieme ai tradizionali materiali informativi cartacei (opuscoli, depliant, ecc.) e all'utilizzo delle pagine web dedicate.

E' ancora prevalente, quindi, l'utilizzo di strumenti monodirezionali/ informativi, mentre risulta ancora scarso l'utilizzo di strumenti di comunicazione interattivi partecipati come, ad esempio, workshops, forum, focus group o strumenti multimediali.

Fig. 36



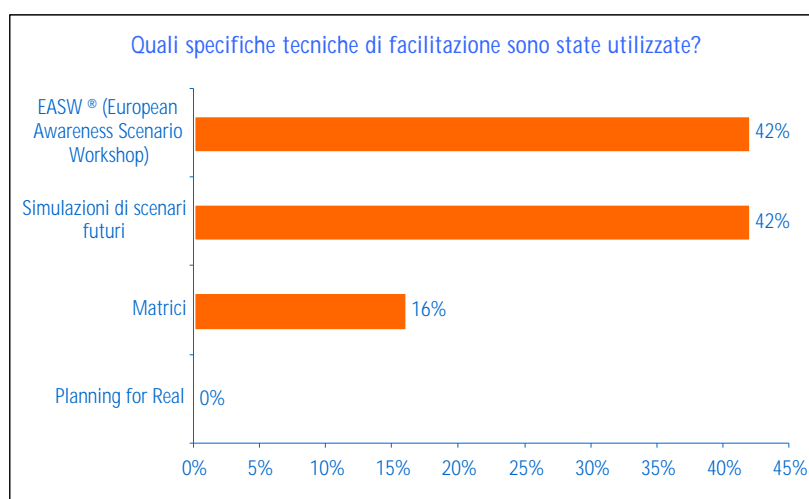
Facilitazione dei gruppi e del Forum

Per quanto concerne la facilitazione dei gruppi di lavoro tematici e del Forum, emerge come la figura del facilitatore si dimostra essere una figura cruciale nei processi di A21L..

Interessante potrebbe essere la prospettiva di formazione di nuovi profili professionali con risvolti occupazionali nuovi o come aggiornamento di profili esistenti.

Rispetto poi alle tecniche di facilitazione utilizzate, si sta diffondendo l'utilizzo della metodologia UE EASW (European Awareness Scenario Workshop) (42% dei casi), tecnica promossa dall'Unione Europea per il coinvolgimento multisettoriale di diversi attori su iniziative e progetti di sviluppo sostenibile a livello urbano, così come un'altra tecnica di partecipazione di derivazione anglosassone, la simulazioni di scenari futuri, segno evidente di una "contaminazione" e di relazioni e networks con il contesto europeo più avanzato nel campo degli strumenti e metodologie di partecipazione. Non si rileva invece l'utilizzo della tecnica del Planning for Real, altro metodo di origine anglosassone.

Fig. 37



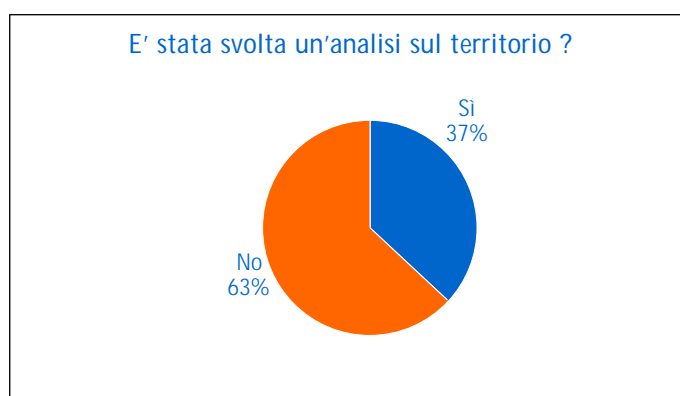
4.4. Analisi dei problemi

sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Ambiti tematici

Il 37% degli Enti emiliano-romagnoli che hanno aderito alla Carta di Aalborg o al Coordinamento nazionale Agende 21 Locale, attivando il processo di A21L, ha svolto un'analisi dei problemi, ovvero ha formulato un quadro diagnostico al fine di evidenziare le principali criticità tematiche, relative cause ed effetti sul territorio locale.

Fig. 38



Per quanto riguarda le aree tematiche investigate, l'area ambientale-territoriale è sempre presente nelle analisi per un 48% dei casi.

In un 37% dei casi, è stata affrontata la tematica economica, mentre in circa un quarto dei casi quella sociale-culturale-sanitaria (27%).

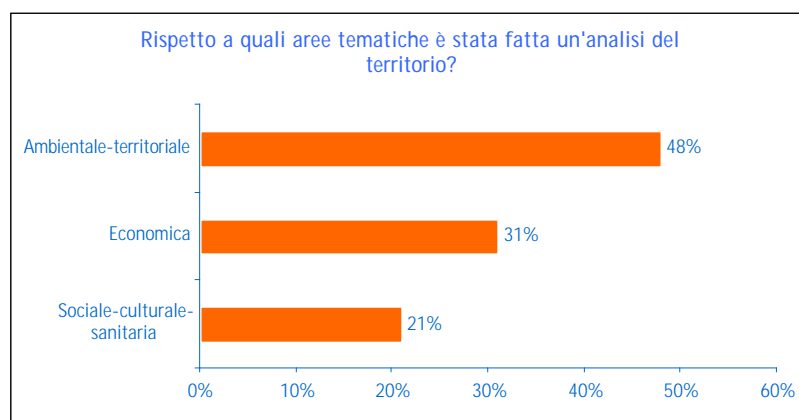


Fig. 39

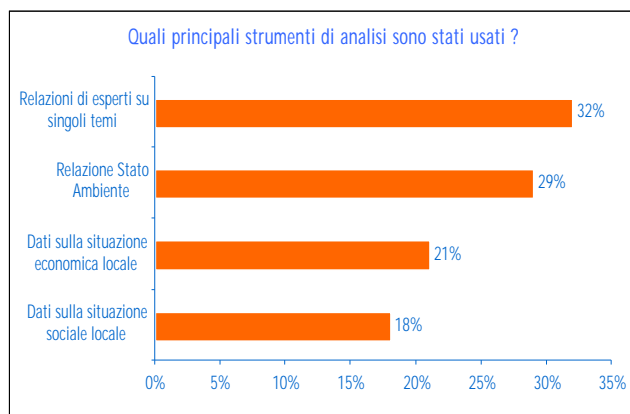
Strumenti di analisi

Rispetto alla domanda per rilevare quali sono stati i principali strumenti usati per formulare il quadro diagnostico, emerge che, a differenza della situazione nazionale dove è prevalentemente utilizzata la Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA), in Emilia Romagna vengono utilizzate nel 32% dei casi relazioni di esperti su singoli temi e a seguire con il 29% le Relazioni sullo Stato dell'Ambiente. (v. fig. 40)

Ciò conferma, comunque, l'approccio principalmente ambientale dei processi di A21L finora avviati, tenendo conto tra l'altro degli Assessorati promotori.

L'utilizzo di dati locali sulla situazione economica (21%) e sociale (19%) risultano più limitati. Lo scarso utilizzo di tali ulteriori fonti potrebbe essere dovuto alla difficoltà di reperire informazioni di tipo economico e sociale a livello territoriale ma, considerato in pratica l'esistenza consolidata di fonti, ricerche e dati istituzionali e privati sulle problematiche sociali ed economiche in generale, sembra più probabilmente dovuto al "taglio" territoriale-ambientale e alle relative emergenze esistenti sul territorio, motivo prevalente dell'avvio dei processi di A21L e della scelta dei temi e relativi gruppi tematici.

Fig. 40



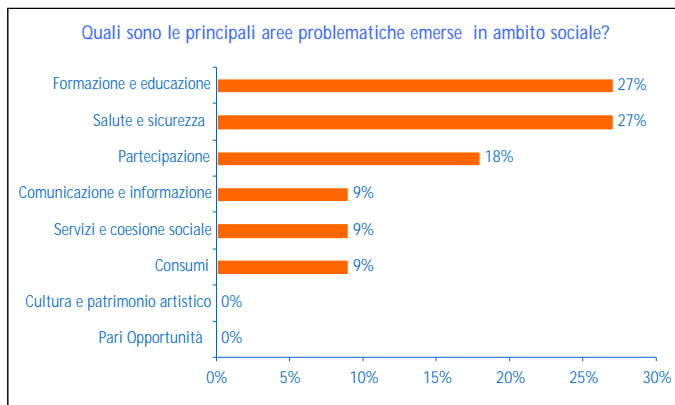
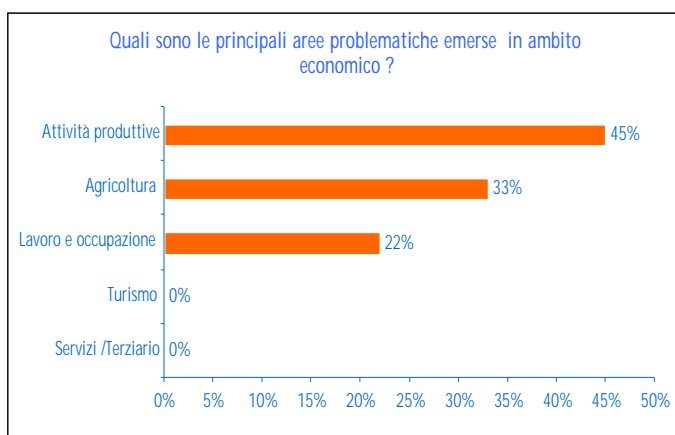
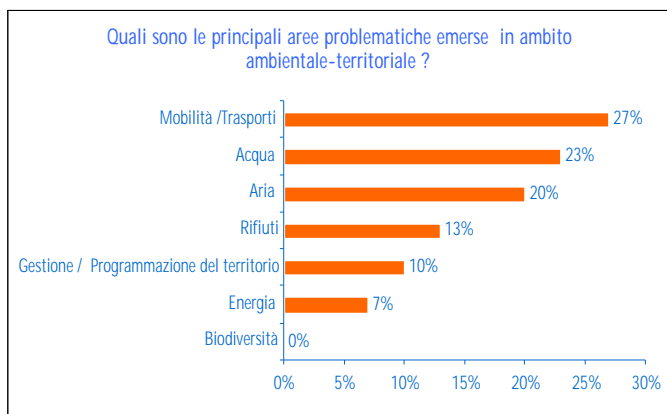
Priorità dei problemi

Le principali aree problematiche emerse sono rispettivamente Mobilità e trasporti sul fronte ambientale, seguito dalle problematiche relative ad acqua, aria e rifiuti. Sorprendentemente, la biodiversità, tema in generale di dibattito a livello comunitario e mondiale, non risulta essere un elemento critico.

Tra le aree di rilevanza economica, le attività produttive appaiono le più problematiche, seguite da agricoltura e lavoro e occupazione, mentre tra i temi sociali la formazione emerge come il tema più affrontato al pari con salute e sicurezza, seguiti dalla partecipazione.

Temi più consolidati come comunicazione e informazione, servizi e coesione sociale e consumi confermano quanto sottolineato rispetto alle relazioni tra temi trattati e ruolo e rappresentatività dei partecipanti coinvolti nel Forum e nei gruppi tematici di lavoro. La mancanza di criticità rilevate rispetto ai temi della cultura e delle Pari Opportunità evidenzia questo aspetto.

Fig. 41, 42, 43

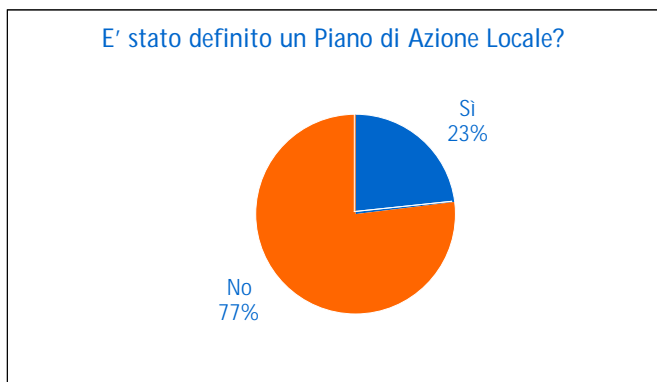


4.5. Definizione del Piano di Azione

sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Piano di Azione

Tra gli Enti che hanno attivato il processo di A21L, il 23%, pari a 10 Enti emiliano-romagnoli, ha definito un Piano di Azione per la sostenibilità locale, prodotto finale del processo di A21L. Fig. 44



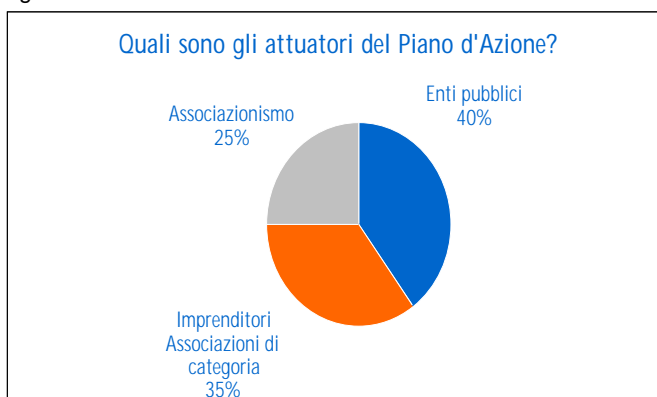
Nonostante la regione Emilia Romagna abbia un buon numero di Enti giunti a questo livello, la situazione mostra comunque come, mano a mano ci si addentra nelle fasi più sofisticate e complesse dell'A21L, si restringa molto il numero degli enti che sono riusciti a mettere a punto strumenti strategici quali, appunto, i Piani d'Azione Locali.

Ruoli

Quando il Piano d'Azione è definito, sono generalmente previsti degli indicatori per le singole azioni e sono definiti dei risultati misurabili da raggiungere.

Anche chi dovrà attuare le azioni previste risulta sostanzialmente individuato con chiarezza: il ruolo di principale attuttore è svolto dagli Enti pubblici (40% dei casi), insieme alle Associazioni degli imprenditori e di categoria (35%) e all'associazionismo (25%).

Fig. 45



4.6. Attuazione del Piano di Azione

sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Tra gli Enti intervistati arrivati a questa fase, coloro che affermano di avere attuato il Piano di Azione sono il 15%, ossia 7 Enti dell'Emilia Romagna.

Per questi, i settori che sono stati maggiormente "contaminati" recependo le indicazioni del Piano di Azione sono le politiche e i programmi ambientali-territoriali.

Fig. 46

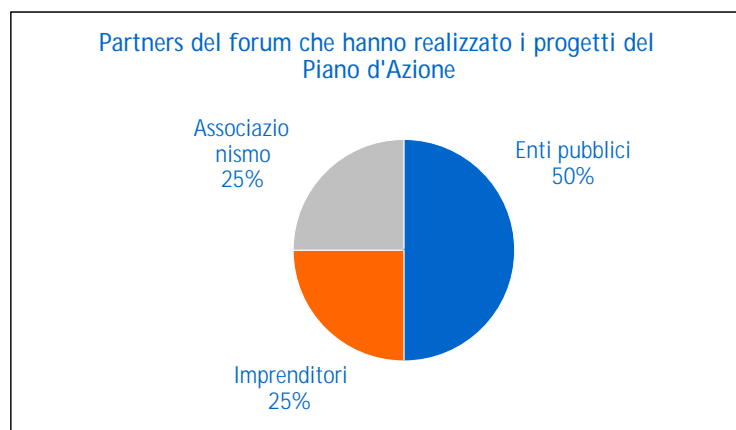


Partnership per l'attuazione

L'operatività del Piano di Azione è ulteriormente confermata dalla presenza di enti che hanno attivato progetti tra i partners del Forum, con una presenza costante degli enti pubblici e più limitata di imprenditori e associazioni di categoria e associazionismo, entrambi presenti in un quarto circa dei progetti.

L'attivazione di partnership per la realizzazione di progetti-azione condivisi scaturiti dal Forum e dal Piano di Azione rappresenta una delle fasi più mature dal punto di vista gestionale, della condivisione delle responsabilità, e della partecipazione attiva e progettuale sia all'interno dell'Ente che sul territorio.

Fig. 47



4.7. Monitoraggio

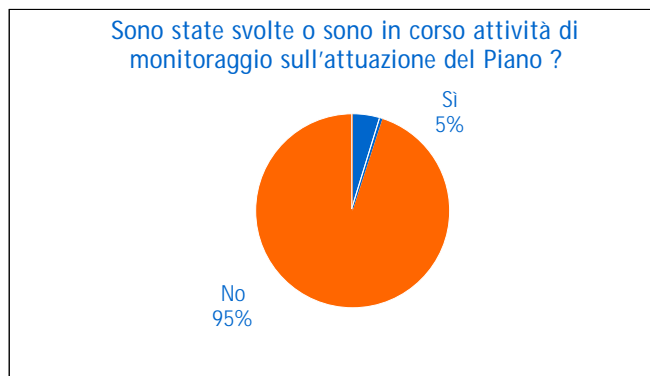
sui 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L

Attività di monitoraggio

La fase di monitoraggio costituisce la fase più avanzata del processo di A21L, in pratica la verifica del processo-prodotto/Piano-risultati raggiunti.

Se consideriamo gli enti che hanno iniziato il processo di A21L, la percentuale di quelli che hanno completato il processo con questa attività finale è del 5%, che rappresenta 2 Enti.

Fig. 48



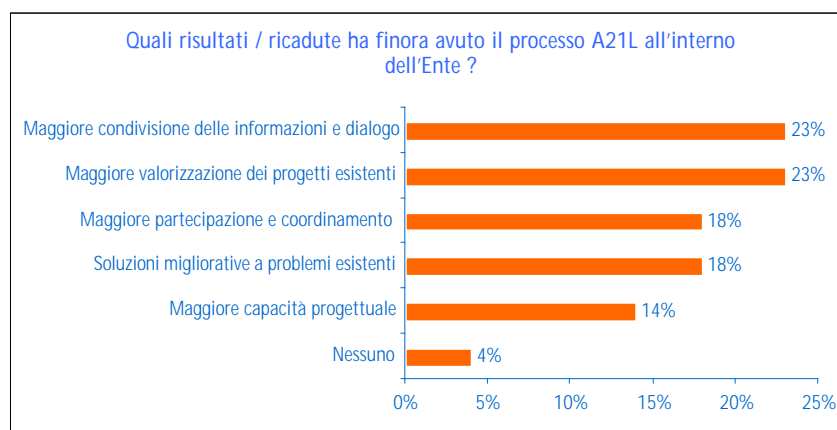
4.8. Risultati

Agli Enti intervistati che hanno avviato il processo di A21L è stato chiesto di valutare, in base allo stadio raggiunto, i risultati riscontrati sia internamente che all'esterno dell'Ente e in quali ambiti si sono avuti questi miglioramenti.

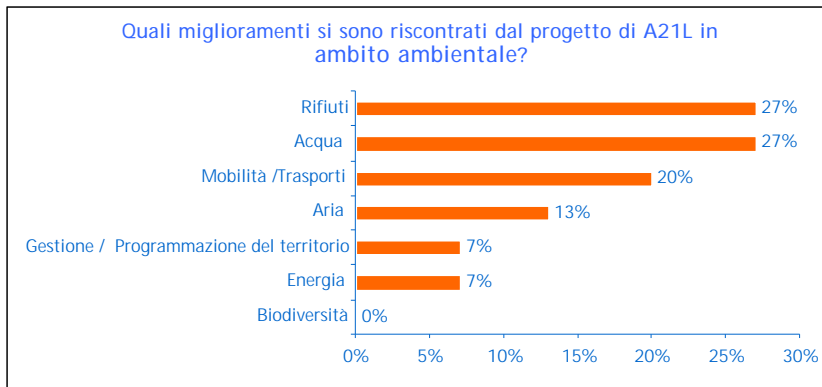
Risultati all'interno dell'Ente

All'interno dell'Ente emerge in ordine di importanza la maggiore condivisione delle informazioni e maggiore dialogo e una maggiore valorizzazione dei progetti esistenti dei singoli Assessorati (entrambi al 23%), nonché una maggiore partecipazione e coordinamento tra i settori dell'amministrazione e la possibilità di trovare soluzioni migliorative a problemi esistenti (al 18%), seguiti da una maggiore capacità progettuale (*Capacity Building*). Solo un 4% non ha verificato risultati, a dimostrazione che pur essendo ancora ai primordi delle sue potenzialità, l'A21 può offrire diversi vantaggi di tipo organizzativo, gestionale e relazionale.

Fig. 49

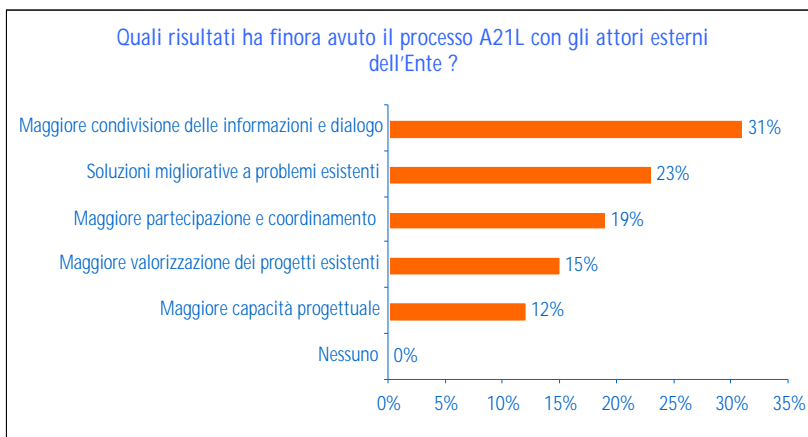


Risultati all'esterno dell'Ente



Anche per quanto riguarda i risultati ottenuti dai processi di A21L in corso all'esterno dell'Ente, si riflettono più o meno le stesse priorità di importanza di quelli evidenziati all'interno, ma è maggiore la percentuale riguardante la condivisione di informazioni e si ritiene più importante la possibilità di trovare soluzioni migliorative ai problemi.

Fig. 50



Aree di miglioramento

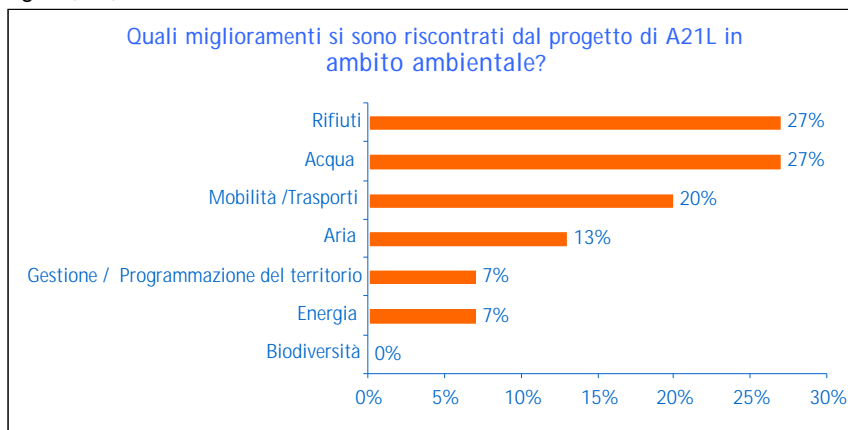
I risultati e i miglioramenti ottenuti sono stati rilevati nei tre ambiti sociali, ambientali ed economici e rispecchiano i settori trattati dai gruppi di lavoro attivati.

Per quanto riguarda gli ambiti di miglioramento ambientale i risultati maggiori riguardano in ordine di importanza la gestione dei rifiuti, acque e mobilità, temi spesso fonte di emergenze sul territorio.

Dal punto di vista economico, i risultati indicati riguardano il settore delle attività produttive e l'agricoltura (33%) e il turismo e il lavoro (17%).

Per gli aspetti sociali, vengono indicati miglioramenti nei settori della partecipazione, formazione e educazione e consumi.

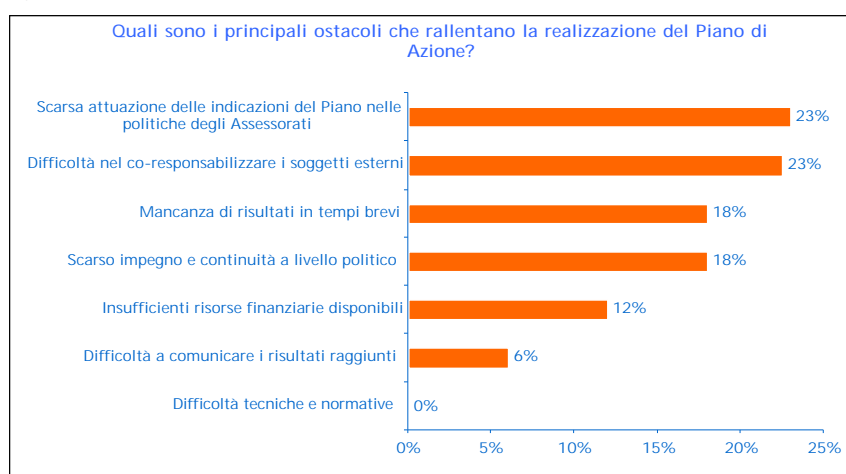
Fig. 51, 52, 53



4.9 Ostacoli per le fasi avanzate

La tipologia di ostacoli incontrati dagli Enti che si trovano nelle fasi avanzate varia inevitabilmente rispetto a quelli incontrati per coloro che sono alle prime fasi del processo. Le principali difficoltà sono infatti legate alla scarsa attuazione-ricadute-recipientamento delle indicazioni emerse dal Piano o processo A21L nelle politiche esistenti e al co-responsabilizzare i partecipanti al Forum ad assumere impegni e realizzarli, alla mancanza di risultati in tempi brevi, nodo critico dei processi partecipati, alla mancanza di supporto politico. Rimangono inoltre, sebbene in misura minore, la consueta mancanza di risorse e le difficoltà nelle attività di comunicazione al fine di diffondere buone pratiche ed esempi concreti di risultati raggiunti, immediatamente comunicabili a diversi settori della comunità locale. Sembrano invece essere irrilevanti le difficoltà tecniche e normative, aspetto che contribuisce a sfatare un luogo comune consolidato sulle presunte scarse ricadute dei Piani e progetti A21L a causa di questioni di fattibilità tecnica o normativa. In sintesi risultano emergere criticità di tipo gestionale-organizzativo e relazionale.

Fig. 54

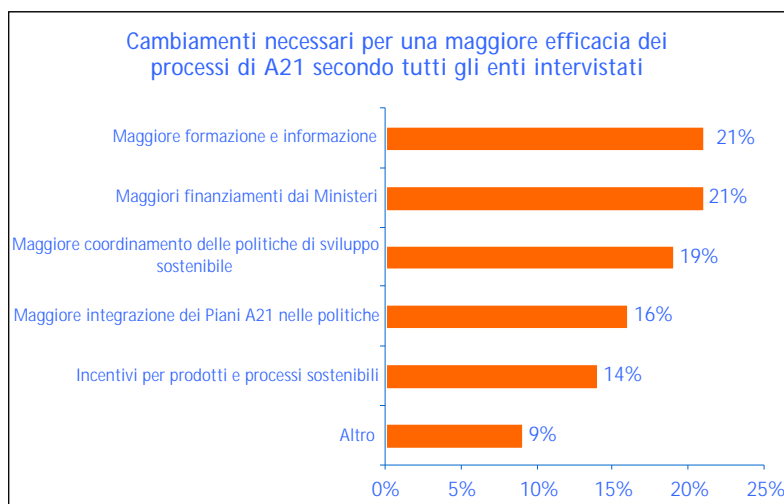


4.10 Prospettive future

Le domande rivolte a tutti i referenti A21L intervistati in merito a quali cambiamenti sarebbero necessari per una maggiore efficacia e sviluppo dei processi di A21L hanno fatto emergere utili indicazioni sebbene prevedibili.

In ordine di importanza sono richiesti maggiore formazione e informazione a compensazione di uno dei principali ostacoli riguardanti le competenze e l'esperienza per la gestione dei processi di A21L; a pari merito gli incentivi finanziari come elemento di facilitazione; in terza posizione la necessità di individuare meccanismi e modalità gestionali per un maggiore coordinamento delle politiche di sviluppo e una maggiore integrazione dei Piani di A21 nelle politiche di settore. In ultima posizione, possibili incentivi per prodotti e processi sostenibili, non sorprendente considerato il ruolo degli Enti pubblici.

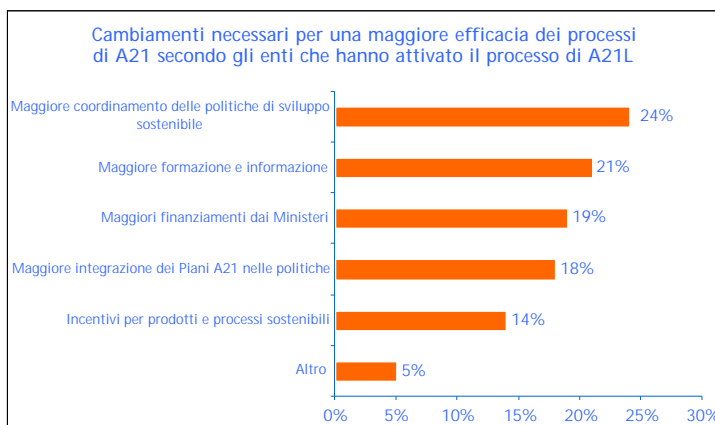
Fig. 55



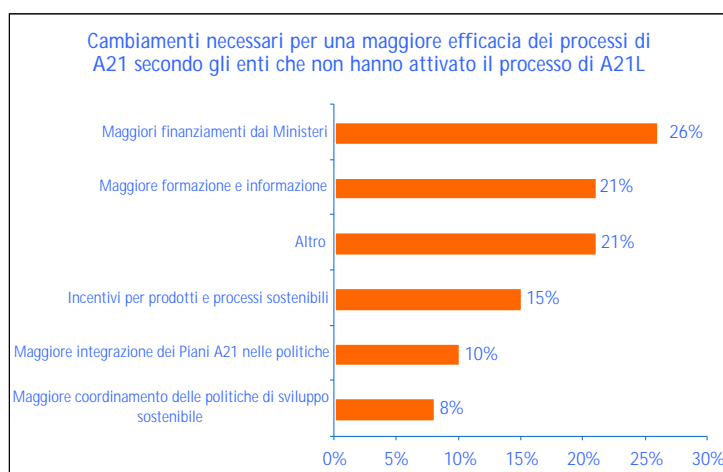
Per gli enti già avviati nelle fasi di A21L si segnalano in modo simile le stesse priorità di intervento

sebbene emerga, inevitabilmente meno enfasi sulle risorse economiche ed invece una maggiore attenzione al coordinamento delle politiche settoriali e dei processi di partecipazione avviati a livello locale dagli Enti pubblici, che rischiano spesso di essere sovrapposti o contraddittori, perdendo in efficacia.

Fig. 56



Per coloro che non hanno ancora iniziato, l'auspicio prioritario rimane invece quello delle risorse economiche (fig. 57)



5. Conclusioni

L'Emilia-Romagna si segnala come una delle regioni "laboratorio" di sviluppo di Agende 21 Locali (A21L) a livello nazionale sia quantitativamente come numero di enti coinvolti che qualitativamente come fase di avanzamento dei processi.

Nel 2002 sono risultati 63 gli Enti pubblici emiliano-romagnoli impegnati a promuovere processi di A21L per coinvolgere le loro comunità locali per progetti di sostenibilità.

Il 65% di essi hanno avviato il processo, una percentuale superiore rispetto alla media nazionale che risulta del 55%.

Gli Enti locali intervistati rappresentano molte migliaia di cittadini e, seppur con una netta prevalenza dei Comuni (73%), comprendono anche tutte le Province della regione, diverse Comunità Montane, alcuni Enti Parco e la Regione Emilia Romagna stessa.

A differenza della situazione italiana in cui la maggior parte (56%) degli enti è ancora nelle prime fasi del processo, attivazione e organizzazione, in Emilia Romagna, alla luce dei dati rilevati, il 32% circa si trovi in queste fasi iniziali, il 18% sta attivando i Forum di A21L, il 13% sta procedendo all'analisi delle problematiche del territorio, l'8% è nella fase di definizione del Piano di Azione di A21L, mentre ben il 13% sta attuando il Piano di Azione e il 5%, pari a 2 enti (su 4 a livello nazionale, 1,66%) ha provveduto a monitorare il Piano di Azione, giungendo alla conclusione del processo di A21L.

Questi dati, soprattutto se confrontato con la situazione a livello nazionale, evidenziano come l'Emilia Romagna sia tra le regioni con il più alto numero di processi di A21L attivati e come molti di questi abbiano raggiunto le fasi più avanzate.

Un dato importante indica che la maggioranza degli Enti A21 dell'Emilia Romagna ha attivato o sta attivando un Forum di A21L, "cuore" ed elemento fondamentale di questo strumento di governance e partecipazione. I Forum coinvolgono migliaia di persone rappresentanti varie e numerose categorie, da rappresentanti di Enti pubblici, imprese, associazioni ambientaliste, varie associazioni di categoria e sindacali, cittadini, scuole e il mondo del volontariato.

I gruppi di lavoro tematici dei Forum spaziano dai temi ambientali, in particolare Rifiuti e Mobilità/trasporti, a quelli economici, primo fra tutti le Attività produttive, ai temi sociali, più frequentemente il tema della Formazione e Educazione.

Per quanto riguarda i problemi del territorio le principali priorità emerse tra gli Enti A21 emiliano-romagnoli riguardano la mobilità e i trasporti, le attività produttive e la formazione e educazione.

Gli enti che hanno definito e attuato un Piano di Azione di sviluppo sostenibile progetti da realizzare che definiscono target e indicatori di verifica sono oltre una decina e 2 quelli che hanno realizzato il Monitoraggio giungendo così a conclusione di un classico processo di A21L. Da segnalare nelle realtà più avanzate l'attivazione di progetti di partnership multi-stakeholders per l'attuazione di azioni definite dai Piani di azione del Forum, tra Enti Pubblici (50%), imprese (25%) e associazioni (25%).

L'indagine evidenzia tuttavia risultati di successo e limiti di varia natura. I benefici risultanti dal processo di A21L, sia all'interno che all'esterno dell'Ente, sono in ordine di importanza, in modo simile ai risultati nazionali, una maggiore condivisione delle informazioni dentro e fuori dal "Palazzo", un miglioramento del dialogo tra i vari attori, una maggiore valorizzazione dei progetti esistenti (Agenda 21 inconscia), un rafforzamento della partecipazione, un maggiore coordinamento tra i settori dell'Ente e la possibilità di trovare migliori soluzioni condivise a problemi esistenti sul territorio.

Le aree in cui si sono riscontrati miglioramenti concreti sul territorio grazie al processo di A21L riguardano, per l'area ambientale, la gestione dei rifiuti, la mobilità e la gestione delle acque. Dal punto di vista economico, i miglioramenti si registrano nell'ambito delle attività produttive, del turismo e del lavoro. Infine, sugli aspetti sociali i benefici riguardano la partecipazione, la formazione, l'educazione e i consumi.

Anche gli strumenti di partecipazione utilizzati si innovano gradualmente: specifiche tecniche di facilitazione, modalità di lavoro interattive, simulazioni di scenari, utilizzo di strumenti di comunicazione interattivi e multi-mediali, indagini sulla percezione, spazi di comunicazione e partecipazione diversificati sul territorio.

L'indagine ha evidenziato diversi ostacoli, sia per quel che riguarda l'attivazione e le fasi organizzative del processo che per quelle più avanzate. Gli ostacoli "iniziali" consistono principalmente nell'insufficiente supporto finanziario, sentito soprattutto da quegli enti che non hanno ancora attivato il processo di A21L, e a seguire nella scarsa motivazione e collaborazione tra gli Assessorati e gli uffici dell'Ente e nell'insufficienza di esperienze, risorse e competenze. I problemi più importanti riguardano quindi una carenza di risorse umane e finanziarie.

Nelle fasi avanzate, il processo di A21L viene ostacolato dalla difficile e lenta attuazione delle indicazioni del Piano di Azione nelle politiche degli Assessorati e dalla difficoltà nel corresponsabilizzare i soggetti esterni. Altri problemi connessi sono la mancanza di risultati in tempi brevi e lo scarso impegno e continuità a livello politico nel perseguire gli obiettivi di A21L.

Per il futuro ed è emerso che sarebbero necessarie più formazione e informazione, migliori meccanismi di coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile e maggiore integrazione dei Piani A21L nelle politiche territoriali per lo sviluppo sostenibile.

Le azioni di supporto del Servizio Regionale, il Coordinamento tra le Agende 21 dell'Emilia-Romagna, l'attivazione dell'Osservatorio regionale A21, i nuovi bandi regionali A21L (e anche provinciali), la diffusione di numerose Agende 21 a scuola, dovrebbero permettere di superare le difficoltà iniziali esistenti e di valorizzare e diffondere buone pratiche di A21L nonché supporto tecnico "in rete", accelerando da un lato le potenzialità di questo strumento, trasversalmente nelle politiche territoriali e sociali degli Enti pubblici della Regione, e dall'altro, stimolando una maggiore partecipazione progettuale tra i vari attori sociali, economici e istituzionali per il miglioramento qualitativo complessivo del "sistema" Emilia-Romagna verso modelli di sviluppo sostenibile.

6. Posizionamento Enti Locali per fasi di attuazione del processo di A21L

(posizionamento in base ai dati rilevati su 38 Enti che hanno attivato il processo di A21L rispetto ai 60 Enti intervistati)

Fase 1 – Attivazione del processo

Comune di Comacchio
Comune di Lugo
Comune di Novi di Modena
Comune di Piacenza
Comune di Riccione
Comune di Sassuolo
Comunità Montana Acquacheta Est
Parco Regionale dei Sassi di Roccamalatina
Provincia di Parma
Provincia di Rimini

Fase 2 - Organizzazione del processo

Comune di Bologna
Comune di Dozza
Comune di Mirandola
Comune di Poviglio
Comune di Ravenna
Comune di Rimini

Fase 3 - La Partecipazione - Il Forum

Comune di Copparo
Comune di Forlì
Comune di Gabicce Mare
Comune di Gagnano Trebbiense
Comune di Modena
Comunità Montana Valle del Santerno
Provincia di Ravenna

Fase 4 - Analisi dei problemi- Quadro diagnostico

Comune di Bagno di Romagna
Comune di Carpi
Comune di Faenza
Comune di Novellara
Comune di San Lazzaro di Savena

Fase 5 - Definizione del Piano di Azione A21L

Comune di Formigine
Comune di Quattro Castella
Provincia di Bologna

Fase 6 - Attuazione del Piano di Azione A21L

Comune di Parma
Comune di Reggio Emilia
Comune di Ferrara
Provincia di Piacenza
Provincia di Reggio Emilia

Fase 7 - Monitoraggio

Provincia di Ferrara
Provincia di Modena

7. Bibliografia

Avanzi – WWF Italia, 1998, (a cura di W. Sancassiani), *Indagine sull'Agenda 21 Locale in Italia - 1998*, Milano

Avanzi, 1999, (a cura di W. Sancassiani), *Agenda 21 Locale in Italia - 1999*, Milano

CNEL, 2000, *Rapporto sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia*, 2000, Roma

Dodds F (ed), 2000, *Earth Summit 2002, A New Deal*, (Earthscan, London)

EU Expert Group on Governance and Management, 2000, *Governance and Management for Sustainability in Cities and Towns in Europe*. (Expert Group on the Urban Environment 2000)

Focus Lab (in partnership con Coordinamento Nazionale Agende 21) – *Agenda 21 Locale in Italia 2002*, Modena, 2002

International Council for Local Environmental Initiatives, (ed. Hewitt, N.), 1995, *Local Agenda 21 Planning Guide*, ICLEI, Freiburg, 1995

International Council for Local Environmental Initiatives - Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 1999, *Guida europea all'Agenda 21 Locale*, FLA, Milano, 1999

International Council for Local Environmental Initiatives, 2001, *Accelerating sustainability: Local Authorities Self-Assessment of Local Agenda 21 (LASALA)*, (ICLEI) European Secretariat: Freiburg, Germany). 2001

International Council for Local Environmental Initiatives, 2002, (*Edizione italiana*) *Accelerating sustainability: Local Authorities Self-Assessment of Local Agenda 21 (LASALA)*, a cura di Focus Lab – Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, 2002

International Council for Local Environmental Initiatives, 1998, *Evaluation of Agenda 21: Local Agenda 21 (1997/98)*, (ICLEI) European Secretariat: Freiburg, Germany). 2000.

Lafferty W M & Eckerberg K. (eds) 1998 *From the Earth Summit to Local Agenda 21: working towards sustainable development*. (Earthscan, London).

Lafferty W M (ed) 1999 *Implementing Local Agenda 21 in Europe: New Initiatives for Sustainable Communities* (ProSus, Oslo).

Lafferty W (ed), 2002, *Sustainable Communities in Europe*, (Earthscan, London)

Ministero dell'Ambiente, *Monitoraggio dei progetti di Agenda 21 cofinanziati dal Ministero dell'Ambiente*, 2002, Roma

Osservatorio Città Sostenibili, 2001, *Rapporto 2001 sullo stato di attuazione di Agenda 21 Locale in Italia*, Torino

Southey S, 2001, "Accelerating sustainability: From Agenda to Action", *Local Environment* Vol 6 No 4.

United Nations 1992, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro (United Nations, New York).

United Nations, DESA, 2002, Commission on Sustainable Development, *Second Local Agenda 21 Survey*, Background Paper no. 15, (United Nations, New York)