

Come valutare le azioni per la sostenibilità? I risultati di uno studio condotto a Ravenna

Negli ultimi anni, molte pubbliche amministrazioni, soprattutto del nord e centro Italia, hanno dimostrato una significativa recettività al tema dello sviluppo sostenibile adottando strumenti quali Agenda 21 locale, sperimentazioni di modelli di contabilità ambientale, i progetti Life e le certificazioni ambientali. Il Comune di Ravenna ha dato vita a diversi progetti, cercando l'integrazione tra i diversi strumenti. Nell'articolo i risultati di uno studio - condotto in collaborazione con l'Università Bocconi - utile a individuare punti di forza e di debolezza e prospettare alcune possibili linee di miglioramento

Si tratta per la maggior parte di realtà medio-piccole, sempre più spesso organizzate in rete, le quali portano avanti "progetti pilota" finalizzati al perseguimento di un modello di sviluppo maggiormente attento alle problematiche ambientali. Le Agenda 21 locali, le sperimentazioni di modelli di contabilità ambientale, le iniziative di educazione ambientale, i progetti Life e le certificazioni ambientali sono solo alcuni degli esempi più significativi di questa vitalità osservabile nelle pubbliche amministrazioni a livello locale.

Se questa spinta dal basso non sembra essere del tutto valorizzata a livello nazionale, tuttavia dal contesto comunitario e internazionale giungono importanti stimoli che accompagnano gli enti locali nei percorsi intrapresi. Uno di questi è senza dubbio costituito dalla Convenzione di Aarhus, che è destinata a diventare nel prossimo futuro il punto di riferimento per ciò che riguarda l'informazione, la partecipazione e la giustizia ambientale.

LA METODOLOGIA

Il Comune di Ravenna ha accettato la sfida dello sviluppo sostenibile e ha posto l'ambiente tra le proprie priorità, dando vita a numerosi progetti degni di attenzione, tra i quali assumono particolare significato l'Agenda 21 locale e la sperimentazione di un sistema di contabilità ambientale.

La decisione di focalizzare la ricerca su questi due progetti è stata motivata innanzitutto dal fatto che essi si contraddistinguono per la potenzialità di generare un cambiamento strutturale nelle modalità di governance ambientale. Essi, infatti, non solo si distinguono per il fatto di essere

		Cittadini	Comitati di cittadini	Associazioni ambientaliste	Altre associazioni	Amministrazione	Agenzie	Forze dell'ordine	Aziende pubblica/privata	Aziende	Associazioni di categoria	Sindacati	Ordini e associazioni professionali	Cooperative	Liberi professionisti	Università e scuole	Editoria	Partiti politici	Totale presenze	Ass. Ambient. Amm. - Ass. d. cat.
Mobilità sostenibile 1	N	1	2	3	0	12	2	1	4	0	4	1	5	4	0	1	0	0	40	19
	%	2,5	5	7,5	0	30	5	2,5	10	0	10	2,5	12,5	10	0	2,5	0	0	100	47,5
Mobilità sostenibile 2	N	0	0	2	2	5	0	1	2	3	1	0	1	1	0	0	0	0	19	10
	%	0	0	10,5	10,5	26,3	0	5,3	5,3	10,5	15,8	5,3	0	5,3	5,3	0	0	0	100	52,6
Mobilità ciclabile	N	0	0	5	3	9	1	0	0	1	4	0	1	2	0	3	0	0	29	18
	%	0	0	17,2	10,3	31	3,4	0	0	3,4	13,8	0	3,4	6,9	0	10,3	0	0	100	62
Sistema ambientale e paesaggistico	N	0	0	2	3	2	0	0	0	1	6	0	1	1	2	4	1	1	27	10
	%	0	0	7,4	11,1	7,4	0	0	0	3,7	22,2	0	14,8	3,7	7,4	14,3	3,7	3,7	100	37
Spazio portuale e sistema della mobilità	N	2	0	2	1	6	0	0	1	5	7	3	3	2	1	1	1	3	38	15
	%	5,3	0	5,3	2,6	15,8	0	0	2,6	13,1	18,4	7,9	7,9	5,3	2,6	2,6	2,6	7,9	100	39,5
Spazio urbanizzato e sistema delle dotazioni	N	1	0	1	2	0	0	0	1	1	6	0	4	1	1	3	1	2	24	7
	%	4,2	0	4,2	8,3	0	0	0	4,2	4,2	25	0	16,7	4,2	4,2	12,5	4,2	8,3	100	29,2
Sistemi naturali	N	0	0	5	6	0	0	2	2	4	0	0	1	4	3	0	0	0	34	15
	%	0	0	14,7	17,6	0	0	5,9	5,9	11,8	0	0	2,9	11,8	8,8	0	0	0	100	44,1
Gestione dei rifiuti	N	1	0	8	1	6	1	0	2	11	7	0	4	3	0	3	0	1	48	21
	%	2,1	0	16,7	2,1	12,5	2,1	0	4,2	22,9	14,6	0	8,3	6,2	0	6,2	0	2,1	100	43,8
Totale presenze		5	2	28	17	46	4	4	11	23	41	5	21	15	9	18	3	7	259	115
Media totale presenze		1,8	0,6	10,4	7,5	17,6	1,3	1,7	4,0	8,0	16,5	2,0	8,0	5,6	3,9	7,2	1,3	2,8	100	44,5
Media senza workshop per PSC		0,9	1,0	13,3	7,5	23,5	2,1	2,7	5,1	8,5	13,2	1,6	4,8	6,3	3,4	5,6	0,0	0,4	100,0	37,4
Media solo workshop per PSC		2,5	0,0	4,0	5,0	5,8	0,0	0,0	1,8	5,4	15,7	2,2	9,3	3,2	3,2	6,8	2,5	5,0	72,4	25,5

Fig. 1 Presenze ai Workshop di Agenda 21 locale nel Comune di Ravenna (valori assoluti e percentuali).

dei processi di medio periodo piuttosto che delle iniziative isolate, ma anche perché comportano una trasformazione dei meccanismi decisionali dell'amministrazione comunale in materia di ambiente.

In secondo luogo, il Comune di Ravenna ha perseguito un'integrazione tra questi strumenti, dando vita a una sperimentazione pressoché unica in Italia, della quale è molto interessante valutare le modalità di gestione. L'obiettivo della ricerca era di comprendere, alla luce delle indicazioni e delle future prescrizioni della Convenzione di Aarhus, quali sono i punti di forza e di debolezza di questi due processi avviati dal Comune di Ravenna e prospettare alcune possibili linee di miglioramento degli stessi.

La metodologia utilizzata nella ricerca è particolarmente innovativa, in quanto frutto di un lavoro specifico per il caso in questione e, soprattutto, in quanto fondata sui principi e le indicazioni della

Convenzione di Aarhus. Tale documento, dunque, oltre a costituire riferimento normativo, è stato assunto anche come fondamento sul quale costruire i due strumenti di ricerca:

- la *check-list*, la cui compilazione ha permesso di analizzare il funzionamento dei due processi partecipativi di Agenda 21 locale e contabilità ambientale in ogni singola fase e di operare un *benchmarking* con un processo partecipativo ideale così come viene delineato nei documenti afferenti alla Convenzione
- il *questionario* somministrato a chi ha preso parte ai due processi, il quale ha permesso di comprendere l'esito scaturito.

AGENDA 21 LOCALE: PRINCIPALI RISULTATI

Hanno preso parte agli 8 gruppi tematici di discussione (*workshop*) di Agenda 21 locale 174 persone, in rappresentanza di 93 gruppi portatori di interesse (*stakeholder*).

Le categorie di stakeholder mag-

giormente rappresentate sono state le Associazioni di categoria (mondo produttivo), le Associazioni ambientaliste e le Amministrazioni: probabilmente, ciò è dovuto a una loro consolidata capacità organizzativa e all'esistenza di canali comunicativi già esistenti, seppur in forma differente, con l'Amministrazione comunale.

Tre degli otto incontri (evidenziati nella figura 1) erano finalizzati alla discussione del documento preliminare al Piano strutturale comunale). La loro organizzazione è stata in parte differente da quella degli altri 5 *workshop* e, conseguentemente, anche la composizione per tipologia di stakeholder.

Sono completamente assenti le Organizzazioni religiose, le Associazioni afferenti alle comunità immigrate, le Associazioni che si occupano di categorie "deboli" come anziani e malati.

Tra gli stakeholder partecipanti si può distinguere un gruppo di 15 che hanno dimostrato un mag-

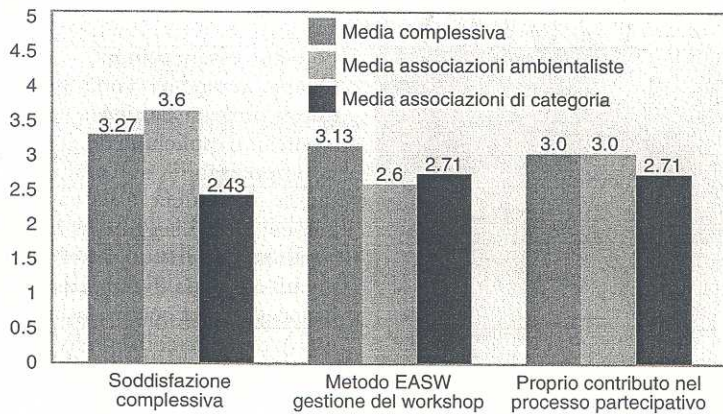


Fig. 2 Valutazioni medie del processo partecipativo di Agenda 21 locale nel Comune di Ravenna.

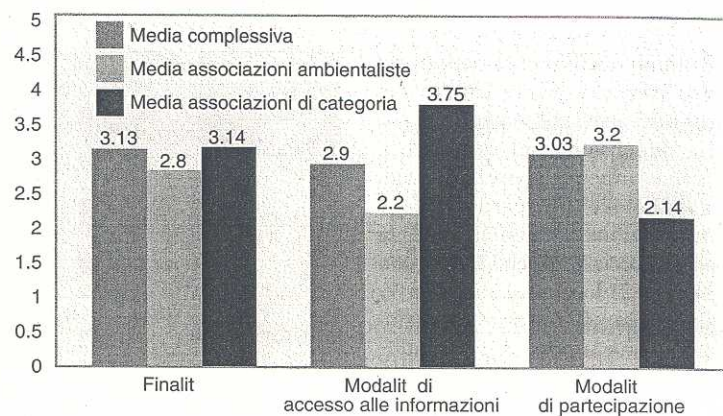


Fig. 3 Informazione in Agenda 21: valutazione media.

gior coinvolgimento rispetto alla media, avendo partecipato ad almeno la metà dei workshop e facendo registrare un tasso di risposta al questionario di oltre il 60% (contro il 20,1% medio).

E' comunque opportuno sottolineare che il 53,76% dei 93 gruppi "portatori di interesse" coinvolti complessivamente ha preso parte a un solo workshop.

Differenze significative si osservano anche tra i gruppi maggiormente coinvolti. Infatti, si possono individuare diversi stili di partecipazione, in base al numero di incontri cui almeno un proprio rappresentante ha preso parte, al numero di rappresentanti, agli aspetti critici evidenziati, alle valutazioni espresse.

Così, si differenziano tra loro soprattutto le Associazioni di categoria e le Associazioni ambientaliste (le uniche categorie per le quali è disponibile un numero di questionari sufficiente perché un'analisi che le consideri singolarmente abbia statisticamente senso). Le prime sembrano interpretare Agenda 21 locale sulla base di categorie tradizionali, non afferenti alla specificità di questo strumento, sono motivate da un dovere/interesse istituzionale e rilevano la necessità di ridurre l'eterogeneità e di selezionare i partecipanti. Le seconde, sono motivate dalla volontà di sperimentare le possibilità di Agenda 21 locale e pongono l'attenzione sulla scarsa partecipazione e sulla necessità di allargare il Forum.

spesso non portano a posizioni inconciliabili e, anzi, sono indice della diversità di punti di vista che i molti soggetti partecipanti apportano nei gruppi tematici di discussione), si riverberano in alcuni casi anche sulla valutazione che gli intervistati danno di Agenda 21 locale nel Comune di Ravenna (figura 2).

Ad ogni modo, pur esistendo delle differenze tra queste categorie di stakeholder (che probabilmente sono indice di differenze esistenti anche tra altre categorie e, all'interno di esse, tra gli stessi singoli stakeholder), l'apprezzamento nei confronti di Agenda 21 locale è dimostrato dal fatto che il 96% degli intervistati ritiene che essa debba essere riproposta come momento stabile nei meccanismi decisionali del Comune di Ravenna.

Inoltre, il 90% degli intervistati ritiene di aver tratto dei benefici dalla partecipazione e il beneficio più frequentemente citato è la possibilità di confrontare, conoscere e far conoscere punti di vista diversi. La dimensione del confronto, del dialogo, della concertazione e dello scambio di informazioni è anche quella più frequentemente citata tra gli aspetti positivi individuati dagli intervistati in relazione all'intero processo partecipativo.

Un requisito fondamentale perché i soggetti possano esercitare effettivamente una partecipazione attiva è la disponibilità di un livello adeguato di informazione.

considerazione quattro dimensioni: l'informazione circa le finalità del progetto, circa le modalità di partecipazione, circa le modalità di accesso alle informazioni (meta-informazione) e circa i contenuti (argomenti discussi). Le valutazioni relative alle prime due dimensioni sono mediamente in linea con quelle generali circa Agenda 21 locale.

Diversamente, la meta-informazione e l'informazione circa i contenuti discussi sembrano configurarsi come aspetti critici. In particolare, per la seconda, è importante sottolineare l'assenza di una Relazione sullo Stato dell'Ambiente, che è stata conclusa e presentata solo recentemente.

A confermare le differenze di cui si è già detto, le valutazioni mediamente espresse da Associazioni ambientaliste e Associazioni di categoria sono diverse a seconda del tipo di informazione considerato (figura 3).

In alcuni casi, i problemi relativi all'informazione sono, in realtà, da attribuirsi a limiti di comunicazione tra il Comune di Ravenna e gli stakeholder.

Infatti, il tema della comunicazione si è rivelato piuttosto critico, soprattutto per la mancanza di una strategia comunicativa chiara e definita.

Ciò non significa che il Comune di Ravenna non abbia comunicato o che lo abbia fatto necessariamente in modo inefficace. Tuttavia la mancanza di una stra-

indirizzare le informazioni secondo contenuti, modalità, tempi e linguaggi opportuni e differenziati per tipologia di stakeholder. La tempistica, inoltre, è una variabile di fondamentale importanza non solo per ciò che riguarda la comunicazione.

Infatti, questo elemento si rivela determinante in relazione allo svolgimento e alla gestione dei lavori nei gruppi tematici. Gli intervistati rilevano una ristrettezza dei tempi sia precedentemente (acquisizione delle informazioni e preparazione dei lavori), sia durante gli incontri.

ALCUNE VALUTAZIONI

La ricerca ha messo in luce i principali punti di forza e di debolezza dei processi partecipativi di Agenda 21 locale e di contabilità ambientale.

E' necessario tenere in considerazione il fatto che il processo è attualmente in corso e questo, se da un lato rende più complessa l'analisi dei dati raccolti, dall'altro lascia maggiore spazio al Comune di Ravenna per il superamento dei limiti e degli aspetti critici osservati.

Per quanto concerne Agenda 21 locale, come si è potuto vedere dal rapido excursus dei risultati fin qui fatto, il maggior punto di forza è rappresentato dalla possibilità di confronto che il Forum e i gruppi di lavoro tematici offrono ai soggetti partecipanti.

I workshop, dunque, si configurano come momenti di incontro, concertazione, scambio di infor-

dando probabilmente risposta ad una esigenza prima latente dei soggetti attivi sul territorio.

La dimensione del confronto è particolarmente apprezzata dagli stakeholder (in particolare le Associazioni ambientaliste e le altre associazioni) che hanno con Agenda 21 locale la loro prima (e, almeno in un contesto "istituzionale", unica) possibilità di interloquire con l'Amministrazione comunale e con gli altri portatori di interesse e che condividono, per il percorso storico-culturale che li contraddistingue, i principi (sviluppo sostenibile, partecipazione) che stanno alla base di questo progetto.

Per tutte le categorie di stakeholder, ad ogni modo, la possibilità di confrontare il proprio punto di vista con altri differenti è il maggior motivo di apprezzamento del progetto.

La sperimentazione attuata dal Comune di Ravenna, sconta, però, qualche inevitabile limite legato al fatto che, come si è detto, questi processi sono ancora in fase di "maturazione".

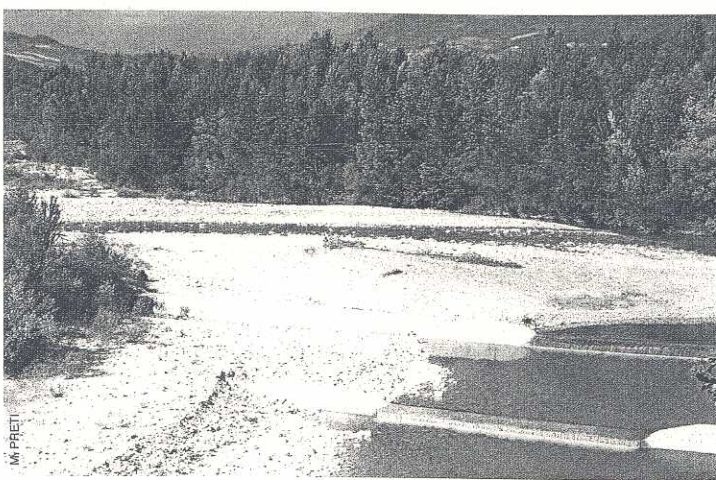
Tra questi limiti, sembrano particolarmente rilevanti quelli concernenti l'informazione e la comunicazione. Da un lato, infatti, questi due aspetti sono fondamentali perché gli stakeholder possano esercitare una reale ed efficace partecipazione, dall'altro essi rappresentano la risorsa chiave sulla quale costruire un nuovo modello di governance ambientale.

In relazione a informazione e comunicazione, dunque, saranno necessari alcuni cambiamenti.

La presentazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente, così come la costruzione di un sito internet dedicato sono senza dubbio due passi iniziali importanti che il Comune di Ravenna ha recentemente compiuto.

Tuttavia questi probabilmente non saranno sufficienti.

Un'ulteriore area critica costituita dal rapporto con i mass media, dalla definizione di una precisa strategia comunicativa in grado di indirizzare i contenuti necessari secondo le esigenze dei destinatari, nei tempi, con il linguaggio e attraverso i canali più efficaci.



Attraverso una migliore comunicazione probabilmente sarebbe possibile non solo stabilire legami più saldi con gli stakeholder attualmente coinvolti, ma raggiungere quei portatori di interesse attualmente poco o per nulla rappresentati.

Tuttavia è importante sottolineare che la dimensione quantitativa non viene assunta dal Comune di Ravenna quale unico metro di valutazione della partecipazione: sembra più importante migliorare le modalità di coinvolgimento degli stakeholder con i quali l'Amministrazione ha già stabilito un contatto.

In particolare, due potrebbero essere le azioni per dar luogo ad una significativa svolta nel percorso di Agenda 21 locale.

Innanzitutto la *creazione di una rete* di soggetti e iniziative, la quale trovi in Agenda 21 locale il proprio fulcro, ma che connetta, per l'appunto, i molti altri soggetti e le iniziative da essi intraprese in materia di ambiente e sviluppo sostenibile. Le possibilità, così come le difficoltà, in questo senso sono molte e di certo non esiste una ricetta unica per promuovere la sperimentazione di forme di collaborazione, integrazione, supporto reciproco. In secondo luogo, vi è la necessità - posta in evidenza anche dalla Convenzione di Aarhus - *che gli stakeholder assumano un ruolo più attivo.*

Le difficoltà, in questo senso, sembrano venire più dagli stakeholder stessi che da parte dell'Amministrazione comunale,

con i portatori di interesse che manifestano una bassa reattività e un livello di partecipazione spesso altalenante anche tra i soggetti maggiormente coinvolti.

In conclusione e in aggiunta a quanto fin qui detto, è importante sottolineare ancora il tentativo del Comune di Ravenna di integrare gli strumenti del Bilancio ambientale e dell'Agenda 21 locale.

Proprio nell'ottica dell'integrazione, è interessante notare come entrambi i processi partecipativi analizzati soffrano degli stessi problemi. Sebbene i due casi presentino degli aspetti specifici e la misura in cui incidono i problemi comuni possa essere differente nell'economia dei due diversi processi, infatti, i principali problemi riscontrati sono in entrambi i casi l'informazione (in particolar modo la meta-informazione), la comunicazione e il tempo.

Questa specularità probabilmente è conseguenza dell'integrazione, che è al contempo concettuale e organizzativa, di Bilancio ambientale e Agenda 21 locale, perseguita dal Comune di Ravenna.

Infatti, dal momento che l'esperienza "sul campo" ricopre un ruolo fondamentale nello sviluppo dei due progetti, è nell'atto pratico che si stanno costruendo le modalità specifiche di gestione.

In virtù del tentativo di integrazione, e alla luce del fatto che i problemi emersi sono in parte comuni ai due progetti, si può ipotizzare che anche le soluzioni

potranno essere comuni.

Quanto tempo ci vorrà perché questi processi entrino a regime e perché si esplichino degli effetti apprezzabili sull'ambiente, questo dipenderà dalla rapidità con cui tutti i soggetti coinvolti sapranno dar vita ad un cambiamento culturale di cui si avverte la necessità per portare avanti un nuovo rapporto collaborativo e di cooperazione per il bene comune del proprio territorio.

Il sistema a rete cui si è fatto riferimento implica l'avvicinamento tra i soggetti e la volontà da parte di tutti coloro i quali apprezzano e condividono lo sforzo dell'Amministrazione, di contribuire attivamente non solo con la partecipazione, ma anche nella promozione, diffusione e coinvolgimento di altri soggetti della società civile o istituzionali ancora lontani dall'iniziativa.

D'altro canto, anche nell'Amministrazione serve un cambiamento di portata storica.

Intraprendere queste iniziative volontarie e instaurare un rapporto collaborativo che bilanci l'approccio *command and control*, rappresenta una sfida alla cultura amministrativa e civile italiana, che per altro è sollecitata anche dall'influsso delle politiche ambientali comunitarie e dalla Convenzione di Aarhus.

Probabilmente il cambiamento culturale sarà l'elemento in grado di far compiere il salto di qualità a questi progetti, facendoli entrare a regime, e facendo in modo che non rappresentino solo realtà sperimentali ma diventino parte integrante del meccanismo decisionale del Comune di Ravenna in materia di ambiente.

Giuseppe Feola

Dalla tesi di Master in Economia e management ambientale "Informazione e partecipazione dei cittadini nei processi di decisione e pianificazione ambientale. Analisi e valutazione dei processi di Agenda 21 e contabilità ambientale nel Comune di Ravenna", 2003.

Tutor Iefe: Edoardo Croci

Tutor aziendale: Patrizia Vitali Arpa Emilia-Romagna