

## Premessa

*Come ogni anno, l'arrivo dell'autunno ha fatto registrare in Italia moltissime iniziative orientate alla mitigazione degli impatti che il traffico sta procurando sull'ambiente. Iniziative caratterizzate da una spiccata tendenza ad affrontare il tema in un'ottica di sistema si sono registrate un po' in tutte le regioni che tradizionalmente sono affette da problemi di inquinamento atmosferico ma l'oggetto di queste iniziative è spesso limitato al problema traffico e non al tema mobilità nel suo complesso. Lo stimolo che il Coordinamento Agende 21 sente di dare è quello di spingere gli attori dello sviluppo locale a impostare azioni di grande respiro, di lungo termine, a lavorare sul Sistema delle Politiche locali e su obiettivi misurabili più che su azioni di breve periodo e su politiche settoriali.*

*Il 2004 è stato fino ad ora un anno molto intenso per gli Enti Locali impegnati sul fronte della sostenibilità e in progetti di sviluppo locale. L'appuntamento italiano di Venezia e l'incontro europeo di Aalborg hanno sancito in maniera forte il bisogno di legare i principi dello sviluppo sostenibile a impegni molto concreti per iniziare effettivamente ad incidere sullo sviluppo locale.*

*La ricerca promossa da Euromobility ha il merito di mettere in luce come le Relazioni sullo Stato dell'Ambiente realizzate in Italia, difficilmente permettono di confrontare le politiche sulla mobilità in quanto gli indicatori che sono stati usati sono molto variabili da Ente locale a Ente locale.*

*La stessa ricerca mostra come il mobility management possa trovare forti sinergie con il processo di Agenda 21 locale, all'interno del quale il ruolo dei mobility manager si estrinseca sotto più profili: attraverso il contributo tecnico ai lavori dei Forum dedicati alla mobilità, come vettore di comunicazione e diffusione dei risultati dell'Agenda 21 locale, in qualità di partner nella progettazione e attuazione degli interventi.*

*A partire da questo primo lavoro, è auspicabile un forte impegno congiunto tra il Coordinamento Agende 21 e l'associazione Euromobility in modo da non considerare la mobilità un tema altro rispetto allo sviluppo sostenibile, bensì un tema su cui, solamente attraverso una condivisa impostazione metodologica, si possano raggiungere obiettivi concreti.*

Alessandro Bratti  
Presidente Coordinamento  
Agende 21 locali Italiane

## **Autori**

Coordinamento scientifico  
Lorenzo Bertuccio

Gruppo di lavoro  
Ilaria Leoni  
Riccardo Canesi  
Federica Parmagnani

# INDICE

<b>1</b>	<b>La mobilità urbana sostenibile nell'Agenda 21</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Il ruolo degli strumenti di partecipazione nella gestione e integrazione delle politiche locali per la mobilità: l'Agenda 21 locale</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Obiettivi, metodologia e strumenti dell'indagine</b>	<b>11</b>
3.1	Gli obiettivi	11
3.2	La selezione delle esperienze	11
3.3	Gli strumenti impiegati	13
<b>4</b>	<b>Il campione</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>La strutturazione del processo</b>	<b>17</b>
5.1	La distribuzione dei Comuni in funzione della fase del processo di A21L	17
5.2	I tempi	18
5.3	La gestione dell'A21L all'interno dell'Amministrazione	18
5.4	I settori dell'Amministrazione coinvolti	19
5.5	La pubblicizzazione dell'avvio del processo di A21L	19
<b>6</b>	<b>Il Forum</b>	<b>21</b>
6.1	I tavoli tematici	22
6.2	I tavoli sulla mobilità sostenibile	23
6.3	Il ruolo dei mobility manager	25
6.4	La partecipazione alla redazione dei piani comunali sulla mobilità	27
6.5	La pubblicizzazione dei risultati dei lavori del Forum	29
<b>7</b>	<b>Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente</b>	<b>31</b>
7.1	La redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente	31
7.2	Gli argomenti trattati	32
7.3	Il tema della mobilità sostenibile	33
7.4	Gli indicatori	33
7.5	Gli indicatori per la mobilità sostenibile	34
7.6	La pubblicizzazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente	36
<b>8</b>	<b>Il Piano d'Azione</b>	<b>37</b>
8.1	Gli interventi nel campo della mobilità	38
8.2	L'integrazione tra il Piano d'Azione e la pianificazione ordinaria del Comune	39
8.3	L'attuazione: le partnership	41
	<b>Conclusioni</b>	<b>43</b>
	<b>Appendice</b>	<b>45</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>47</b>





# I La mobilità urbana sostenibile nell'Agenda 21

In un mondo che vede la metà della popolazione vivere in insediamenti urbani e in cui si prevede un aumento di questa percentuale nei prossimi venti anni, gestire in modo sostenibile la vita e lo sviluppo urbano è di primaria importanza.

Tra i principali fattori di insostenibilità delle nostre città, quello del traffico è uno dei più complessi da affrontare, per la varietà delle problematiche connesse e per il suo stretto legame con scelte individuali.

In Italia il problema è particolarmente grave per le scelte che nel corso degli anni hanno sempre favorito l'automobile come modalità di trasporto. Italiano è sostanzialmente il primato del numero di autoveicoli per abitante e quello del traffico in rapporto all'estensione della rete stradale.

Gli effetti sull'ambiente non sono limitati, naturalmente, all'occupazione di spazi e alla congestione cittadina. Il traffico urbano è notoriamente una delle principali fonti di inquinamento atmosferico<sup>1</sup>, oltre che una delle più difficilmente controllabili, e una fonte di inquinamento acustico.

La risposta a questi problemi, e quindi la realizzazione di politiche per una mobilità sostenibile, non è semplice.

Attuare politiche di mobilità sostenibile vuol dire prima di tutto assicurare la soddisfazione dei bisogni di beni, risorse e servizi, senza favorire l'aumento della domanda di trasporto. Per ottenere tale risultato, occorre sviluppare un'azione integrata che abbinì le politiche ambientali a quelle economiche e sociali. Vuol dire, cioè, realizzare politiche che investano tutte le dimensioni della sostenibilità.

In secondo luogo, occorre rispondere al bisogno di mobilità non semplicemente aumentando le infrastrutture di trasporto, ma indirizzandolo verso modalità di trasporto più sostenibili.

Una mobilità sostenibile, quindi, si ottiene attraverso la realizzazione di sistemi di trasporto efficienti in termini economici, ambientali e sociali, ma soprattutto orientando le scelte individuali verso queste modalità di trasporto.

1. Nell'ultimo rapporto ISSI sullo stato della sostenibilità in Italia, gli indicatori che registrano l'andamento peggiore in campo ambientale sono quelli relativi all'inquinamento atmosferico in ambito urbano, soprattutto per le percentuali di benzene e di PM10 e per le emissioni di CO2.

L'Agenda 21<sup>2</sup>, il documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo del 1992, ha indicato alcuni obiettivi prioritari in questo campo:

- ridurre la domanda di trasporto;
- sviluppare i trasporti pubblici;
- promuovere i trasporti non motorizzati;
- integrare le politiche di mobilità sostenibile in tutti i campi della pianificazione;
- favorire lo scambio e la promozione congiunta di esperienze di mobilità sostenibile tra diversi paesi e comunità;
- cambiare la struttura dei consumi e della produzione nelle nostre società.

Il tema della gestione sostenibile della domanda di trasporti è stato rilanciato in occasione del Summit di Johannesburg del 2002.

Nel Piano di Attuazione le nazioni partecipanti si sono impegnate a *“Promuovere un approccio integrato alla definizione delle politiche a livello nazionale, regionale e locale per servizi e sistemi di trasporto per promuovere uno sviluppo sostenibile, comprese le politiche e la pianificazione per l'uso del suolo, le infrastrutture, i sistemi pubblici di trasporto e le reti di distribuzione delle merci, allo scopo di fornire trasporti sicuri, accessibili in termini di costo ed efficienti, aumentando l'efficienza energetica, riducendo l'inquinamento, riducendo la congestione, riducendo gli effetti sfavorevoli sulla salute e limitando lo sviluppo urbano incontrollato, tenendo conto delle priorità e delle circostanze nazionali”* (§ 20)<sup>3</sup>.

Trattandosi di un problema che ha la sua massima incidenza a livello urbano, è necessario che la sua gestione sia affidata in prevalenza agli Enti locali decentrati, che sono in stretto contatto con i loro cittadini e che collaborano, allo stesso tempo, con i governi nazionali.

Per questo motivo, il principale strumento di azione locale per la sostenibilità, l'Agenda 21 locale, può e deve essere usato anche per la gestione dei problemi di mobilità urbana.

In ambito europeo, gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dell'A21L si sono impegnati sottoscrivendo la Carta di Aalborg, a lavorare per una mobilità sostenibile.

2. United Nations Environmental Programme Agenda 21, cfr <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=52>

3. United Nations Environmental Programme World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation, cfr [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs/plan\\_final1009.doc](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/plan_final1009.doc)

A distanza di dieci anni, nel 2004, gli stessi Enti hanno adottato gli Aalborg Commitments per dare una dimensione pragmatica e strategica a questi principi<sup>4</sup>.

In tale documento, gli Enti locali si impegnano a:

1. ridurre la necessità del trasporto motorizzato privato;
2. incrementare la quota di spostamenti effettuati tramite i mezzi pubblici, a piedi o in bicicletta;
3. promuovere valide alternative all'uso dei veicoli a motore privati;
4. sviluppare un piano di mobilità urbana integrato e sostenibile;
5. ridurre l'impatto del trasporto sull'ambiente e la salute pubblica<sup>5</sup>.

4. Modelli sostenibili di mobilità urbana *"Le città si impegneranno per migliorare l'accessibilità e sostenere il benessere sociale e lo stile di vita urbano pur riducendo la mobilità. E' divenuto ormai imperativo per una città sostenibile ridurre la mobilità forzata e smettere di promuovere e sostenere l'uso superfluo di veicoli a motore. Sarà data priorità a mezzi di trasporto ecologicamente compatibili (in particolare per quanto riguarda gli spostamenti a piedi, in bicicletta e mediante mezzi pubblici) e sarà messa al centro degli sforzi di pianificazione la realizzazione di una combinazione di tali mezzi. I mezzi di trasporto individuali dovrebbero avere nelle città solo una funzione ausiliaria per facilitare l'accesso ai servizi locali e mantenere le attività economiche della città."* Carta di Aalborg § 1,9.

5. Fourth European Conference on Sustainable Cities & Towns, Aalborg Commitments, cfr <http://www.aalborgplus10.dk/default.aspx>







## 2 Il ruolo degli strumenti di partecipazione nella gestione e integrazione delle politiche locali per la mobilità: l'Agenda 21 locale

L'uso di strategie partecipative per la programmazione e gestione delle politiche di sviluppo urbano non è una novità. Esiste, infatti, in tutta Europa ed in particolare in Italia, una lunga tradizione in tal senso. Negli ultimi anni, però, le scienze dello sviluppo sostenibile e i tentativi di traduzione nella pratica dei suoi enunciati, hanno fatto nascere una nuova generazione di processi partecipativi, basati su strumenti creati ad hoc o presi in prestito da altre esperienze.

Tra i primi vi è l'Agenda 21 locale, cui si affiancano e spesso si intrecciano la contabilità ambientale, i bilanci partecipativi, i contratti di quartiere, un certo tipo di valutazione ambientale strategica e così via, in un moltiplicarsi caotico, ma non contraddittorio.

L'uso delle modalità operative dell'Agenda 21 locale può rispondere a due esigenze fondamentali delle politiche di mobilità sostenibile:

- la condivisione delle scelte da parte dei cittadini
- l'armonizzazione di queste politiche con quelle portate avanti in altri settori

Può, in altre parole, rispondere all'esigenza di realizzare un corretto processo di governance<sup>6</sup>, attuando i principi di partecipazione e integrazione.

6. Per una definizione di governance si può far riferimento al Libro Bianco sulla riforma della governance dell'UE del 2001, che la identifica con: "Le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate" ai vari livelli di governo.

La riforma della governance in campo ambientale è stata rilanciata al vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile<sup>7</sup> fondandola sull'efficacia e la trasparenza dell'azione delle amministrazioni locali e sulla loro capacità di assumere un ruolo di leadership di una comunità attiva, di lavorare con le organizzazioni locali e col settore privato. Un processo che si intreccia e spesso si identifica con l'attuazione delle Agende 21 locali.

A livello generale, la partecipazione può essere considerata uno strumento per migliorare l'efficacia, la trasparenza, la razionalità e l'eticità delle politiche pubbliche. In questo senso è considerata uno dei pilastri della riforma della governance europea.

Nelle politiche di sostenibilità l'uso di metodologie partecipative può essere giustificato in vari modi, anche in funzione della visione di sostenibilità presa a riferimento. Può, però, essere forse sufficiente richiamare la celeberrima definizione del Rapporto Brundtland del 1987<sup>8</sup>. Se allora si fonda lo sviluppo sostenibile sui bisogni, delle generazioni presenti e future, non si potrà fare a meno di "ascoltare" i bisogni, quantomeno di chi può esprimerli, facendoli emergere e rispettandoli nel momento delle scelte.

La partecipazione diventa allora sia "strumento tecnico" dei processi di sviluppo locale, utile sotto diversi profili a migliorare le politiche, sia strumento di elezione per l'applicazione di strategie di sostenibilità<sup>9</sup>.

Il secondo principio, quello dell'integrazione delle politiche, è ugualmente presente all'interno dei principali documenti programmatici per la sostenibilità ed è considerato un tema prioritario nel VI Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea<sup>10</sup>, al fine di ottenere una maggiore razionalità, un minore spreco di risorse, e quindi per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche di sostenibilità.

Il VI Programma comprende tra gli obiettivi strategici l'integrazione delle tematiche ambientali, non ultime quelle legate alla mobilità, nelle altre politiche e l'aumento della partecipazione dei cittadini.

7. Nella dichiarazione finale sono individuati quattro principi-guida per l'azione degli enti locali:
  - a) il principio dello sviluppo sostenibile, che comprende le dimensioni economica, sociale, ambientale e culturale;
  - b) la decentralizzazione democratica;
  - c) la good governance, intesa come un'adeguata gestione, servizi efficienti, equo accesso ai servizi e impegno a lavorare in collaborazione con diversi soggetti;
  - d) cooperazione e solidarietà (partnership per lo scambio di buone pratiche, sostegno e apprendimento reciproco).
8. The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987.
9. Nella Conferenza di Hannover delle Città Europee Sostenibili (2000) è stato affermato che c'è la necessità di un aumento della partecipazione pubblica a livello locale, perché *"la decentralizzazione e l'assunzione di decisioni a livello locale è indispensabile per una più efficiente attuazione della sostenibilità locale e per assicurare effetti di lunga durata"*.
10. Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea, Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta, COM (2001) 31 def.



## 3 Obiettivi, metodologia e strumenti dell'indagine

È stata condotta da Euromobility un'indagine sui processi di A21L in Italia per valutare quanto questi assumano valenza di strumento di governance per l'integrazione e la condivisione delle politiche di mobilità urbana. Ma anche per trarre le debite conclusioni atte a costituire la base teorica per l'integrazione dei processi di A21L e quelli di mobility management<sup>11</sup>.

### 3.1 Gli obiettivi

L'indagine si propone di verificare le modalità ed i risultati dell'applicazione dell'Agenda 21 locale come strumento di governance per la mobilità sostenibile.

I due settori su cui si è concentrato l'interesse sono quelli della partecipazione alle scelte di gestione della mobilità in ambito cittadino, sia da parte dei cittadini che dei pubblici amministratori, e della trasposizione della visione della mobilità locale emersa nel corso del processo di A21L all'interno delle politiche degli Enti, in particolare all'interno degli ordinari strumenti di pianificazione.

Per ogni fase del processo si è focalizzata l'attenzione su queste problematiche in modo da individuare:

- i principali stakeholder;
- le modalità di funzionamento dei gruppi tematici;
- l'articolazione delle indagini sullo stato della mobilità;
- gli indicatori maggiormente usati;
- i principali settori di intervento dei progetti proposti,
- il grado di integrazione con la pianificazione ordinaria della mobilità;
- le modalità di pubblicizzazione delle esperienze.

### 3.2 La selezione delle esperienze

Sull'"universo" costituito dagli oltre 500 Enti italiani che hanno aderito alla Carta di Aalborg si è scelto di operare una selezione articolata nelle seguenti fasi:

11. Il Mobility Management, nell'accezione comunemente accettata in ambito europeo, è l'insieme delle strategie di gestione della domanda di mobilità "volte ad assicurare la mobilità delle persone e il trasporto delle merci in modo efficiente, con riguardo a scopi sociali, ambientali e di risparmio energetico" (cfr. L. Bertuccio, C. Galli, C. Iacovini, E. Parmagnani "Mobility Management. Stato dell'arte e prospettive", ENEA - EUROMOBILITY, 2001).

1. La prima fase è consistita nella individuazione dei progetti di A21L portati avanti in ambito comunale. Questo strumento è utilizzato, infatti, a livelli diversi di governo (regionale, provinciale, comunale) e da diverse tipologie di Enti pubblici (Enti territoriali, Enti parco, agenzie regionali per l'ambiente ecc...). Alla luce degli obiettivi dell'indagine risultavano rilevanti solamente le esperienze condotte in ambito comunale o intercomunale.

2. All'interno del complesso delle città in cui il processo di Agenda 21 risulta formalmente avviato, sono state selezionate quelle in cui in processo di A21L è sufficientemente avanzato. Come riportato dai monitoraggi più recenti, del vasto numero di Enti firmatari della carta di Aalborg o della Carta di Ferrara, solo la metà ha effettivamente avviato un processo di Agenda 21L. Inoltre, risulta che dalla firma di questi documenti di principio all'avvio effettivo del processo intercorrono mediamente 12-18 mesi. Alla luce di questi dati, si è scelto di comprendere nell'indagine solo i Comuni che si trovano già in una fase intermedia del processo.

Per stabilire quale "step" del processo usare come punto di riferimento, è stato necessario formalizzare in via preliminare una tipizzazione del percorso, che potesse costituire un punto di riferimento generale al di là delle particolarità delle esperienze locali. Si è scelto di includere nell'indagine solo le città in cui è già stato costituito un Forum (plenario o settoriale). Le città, quindi, in cui vi è stata già una selezione (spesso auto-selezione) dei gruppi di interesse coinvolti nell'Agenda 21 e in cui la partecipazione ha già assunto caratteri di effettività.

3. Tra i Comuni rispondenti ai precedenti criteri (circa 90), ne sono stati scelti 50, cercando di ottenere una sufficiente distribuzione sul territorio nazionale e una rappresentatività in base al numero degli abitanti. Naturalmente un ruolo importante è stato giocato dalla concreta possibilità di accedere ai dati e, soprattutto, dalla disponibilità degli Enti nel fornirli.

4. Successivamente, tra questi 50 Enti, sono state selezionate alcune "best practices" per la mobilità sostenibile. Tra queste rientrano sia le esperienze di Comuni c.d. "pionieri", cioè tra i primi ad aver avviato un processo di A21L e quindi tra quelli con una consolidata esperienza di attuazione, sia quelle di altri che, pur essendo in fase meno avanzata, hanno condotto progetti e soprattutto esperienze di partecipazione significative nella gestione della mobilità urbana.



### 3.3 Gli strumenti impiegati

In un primo tempo è stata condotta un'ampia ricerca sul web per raccogliere i dati sui processi di Agenda 21 in atto nei cinquanta Comuni del campione "esteso". Questi Comuni dispongono tutti di un sito web, che viene usato come strumento di comunicazione dei risultati e dei documenti relativi al percorso di A21L.

All'indagine web si è affiancata la consultazione dei rapporti sullo stato di attuazione dell'A21L in Italia pubblicati negli ultimi quattro anni e di documenti dei principali istituti di ricerca. I rapporti annuali, ed in particolare l'ultimo, sono stati utilizzati anche come strumento di paragone per valutare l'attendibilità dei dati emergenti da un campione piuttosto ristretto.

In un secondo tempo sono invece stati intervistati i responsabili per l'attuazione dell'A21 dei Comuni su cui è stato effettuato il supplemento di indagine. L'intervista si è svolta sulla base di un questionario (Appendice) articolato in funzione delle varie tappe del processo di A21L, con domande specifiche sul tema della mobilità.

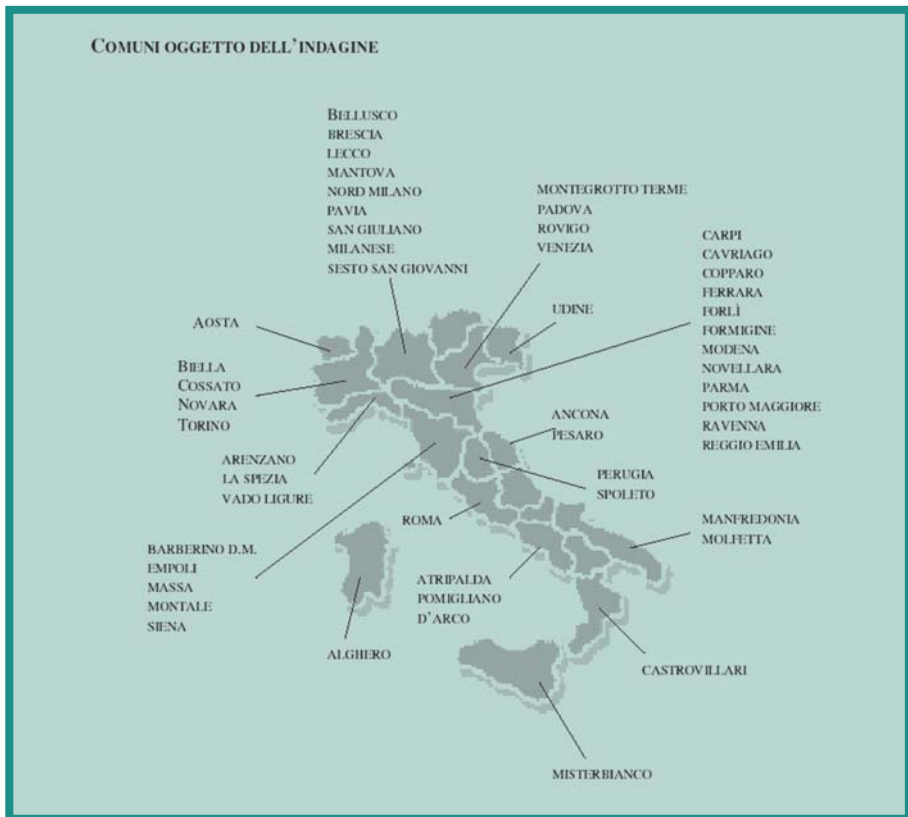
Nel corso del lavoro sono riportati i dati derivanti dall'indagine sul campione più esteso in relazione alle tematiche generali (es. redazione e ripartizione in capitoli dei Rapporti sullo Stato dell'Ambiente). Nei paragrafi sulla mobilità sostenibile si riportano invece esperienze realizzate nei Comuni selezionati come best practices.





## 4 Il campione

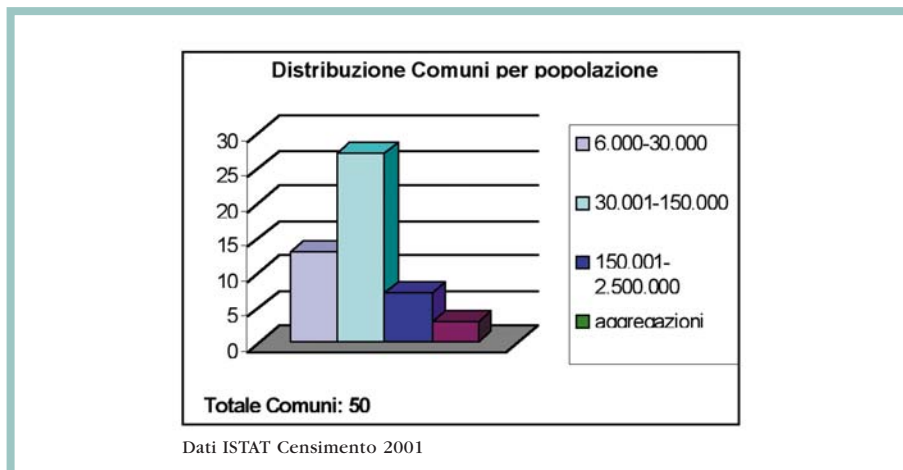
L'indagine ha interessato 50 Comuni, di 15 regioni. I Comuni sono localizzati prevalentemente nel Nord-Est (34%), cui seguono quelli del Nord-Ovest (32%), del Centro (20%), del Sud e delle Isole (14%). In assoluto le regioni più rappresentate sono la Lombardia e l'Emilia Romagna data la vasta diffusione delle esperienze di Agenda 21 locale in tali regioni.



All'interno di questo campione sono stati individuati alcuni Comuni che costituiscono prassi di eccellenza nel settore della mobilità sostenibile, per aver realizzato interventi pilota di particolare rilevanza o per aver impiegato le modalità partecipative proprie dell'Agenda 21 locale per avviare un confronto con la cittadinanza sugli strumenti di pianificazione della mobilità.

Si tratta dei Comuni di **Aosta, Ferrara, La Spezia, Modena, Comuni del Nord Milano, Parma, Pavia, Reggio Emilia.**

Come si può vedere dal grafico, l'indagine ha riguardato Comuni con una popolazione che va dai 6.000 abitanti di Bellusco ai 2,5 milioni di abitanti di Roma.



Ai fini dell'analisi i Comuni sono stati ripartiti in:

- Comuni medio-piccoli (6.000-30.000 abitanti)
- Comuni medio-grandi (30.001-150.000 abitanti)
- Comuni grandi e metropoli (oltre 150.000 abitanti)

Vi è una predominanza dei Comuni medio-grandi, che costituiscono il 54% del campione.

La segmentazione proposta richiama i requisiti dimensionali generali richiesti dalla normativa di settore per la sottoposizione dei Comuni all'obbligo di redazione del Piano Urbano del Traffico (tutti i Comuni con più di 30.000 abitanti ex art.36 del Codice della strada) e all'obbligo di misura della qualità dell'aria (Allegato III del Decreto 1994, che elenca i Comuni con più di 150.000 abitanti, richiamato anche dal D.M.Ambiente 27 marzo 1998).

Accanto ai comuni "singoli" sono state analizzate tre esperienze di A21L intercomunale (quelle condotte da Montale, Carpi e dai comuni del Nord Milano). Al riguardo si può notare come spesso i processi avviati nei Comuni medio-piccoli siano frutto di un'azione coordinata da parte di Enti che agiscono come promotori del processo nel proprio bacino territoriale, siano essi di uguale dimensione o più spesso di dimensioni maggiori.

Si possono fare al riguardo rispettivamente gli esempi delle associazioni di piccoli Comuni della Toscana e dell'azione portata avanti dalla Provincia e dal Comune di Ferrara.

In entrambi i casi l'iniziativa è diretta ad affrontare problematiche comuni e a risolvere i problemi organizzativi e culturali collegati alla gestione del processo di A21L, problemi che spesso richiedono una scala più grande e risorse maggiori.





## 5 La strutturazione del processo

### 5.1 La distribuzione dei Comuni in funzione della fase del processo di A21L

Le fasi individuate sono il frutto di una “tipizzazione” delle esperienze di A21L, necessaria per rendere confrontabili esperienze parzialmente disomogenee. Si tratta del modello usato nelle più recenti indagini sullo stato di attuazione dell’Agenda 21 in Italia.

Il minimo comune denominatore è dato da alcune macro-fasi che fanno riferimento al modello proposto nella “Guida Europea all’Agenda 21 locale” dell’ICLEI<sup>12</sup>, integrato con le “Linee guida per le Agende 21 Locali” dell’ANPA<sup>13</sup>.

Si tratta dei due manuali che hanno avuto la maggiore diffusione a livello locale e che, per l’autorevolezza delle fonti, costituiscono un punto di riferimento per i progetti ai A21L.

Il processo suggerito dall’ICLEI è sostanzialmente circolare. La fase di attivazione del processo partecipativo è seguita dalla redazione e analisi della Relazione sullo Stato dell’Ambiente, che viene usata come base per la definizione del Piano d’Azione. L’ultima fase, che risulta ancora lontana per la stragrande maggioranza degli Enti, è quella del monitoraggio, che dovrebbe permettere di riformulare le strategie di attuazione in funzione delle sopravvenienze e dei problemi incontrati.

Gli step individuati sono:

- I. adesione
- II. organizzazione del processo
- III. attivazione del Forum
- IV. preparazione della Relazione sullo Stato dell’Ambiente
- V. redazione del Piano d’azione
- VI. attuazione del Piano d’azione
- VII. monitoraggio degli interventi

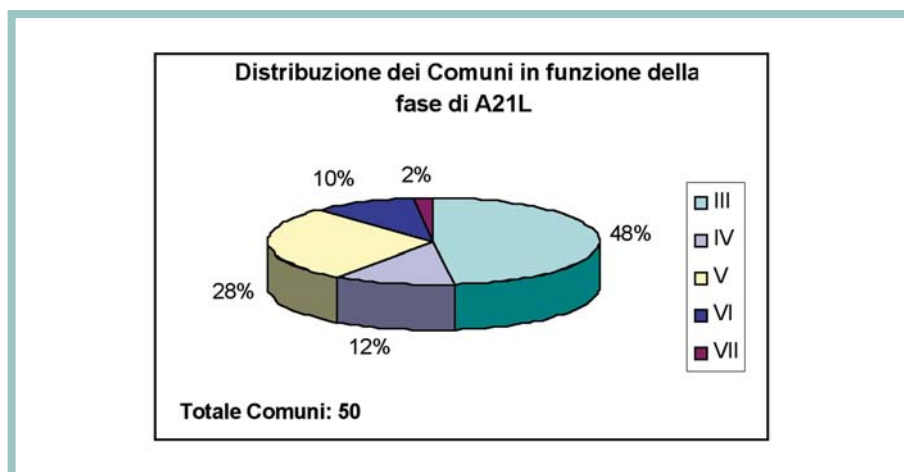
Il modello è stato confrontato con i concreti comportamenti tenuti dalle comunità locali e risulta seguito nella pratica. L’unico dubbio riguarda la possibilità di istituire una successione logica tra la fase di attivazione del Forum e quella di redazione della Relazione sullo Stato dell’Ambiente. Nella maggior parte dei casi, infatti, la seconda, essendo un documento tecnico, viene redatta parallelamente all’attivazione del Forum e poi presentata a quest’ultimo per la discussione.

12. The International Council for Local Environmental Initiatives, *European Local Agenda 21 Planning Guide - How to engage in long-term environmental action planning towards sustainability?* 1995.

13. ANPA *Linee guida per le agende 21 locali*, Roma 2000.

Cfr <http://www.minambiente.it/SVS/agenda21/docs/anpa/anpa.htm>

La distribuzione dei Comuni in relazione alle varie fasi è riportata nel grafico.



## 5.2 I tempi

In base ai dati raccolti, l'implementazione di un processo di Agenda 21 locale richiede tempi medio-lunghi.

Le città che hanno raggiunto le fasi più avanzate e che hanno già in atto l'attuazione del Piano d'Azione hanno iniziato il loro percorso in media quattro anni prima.

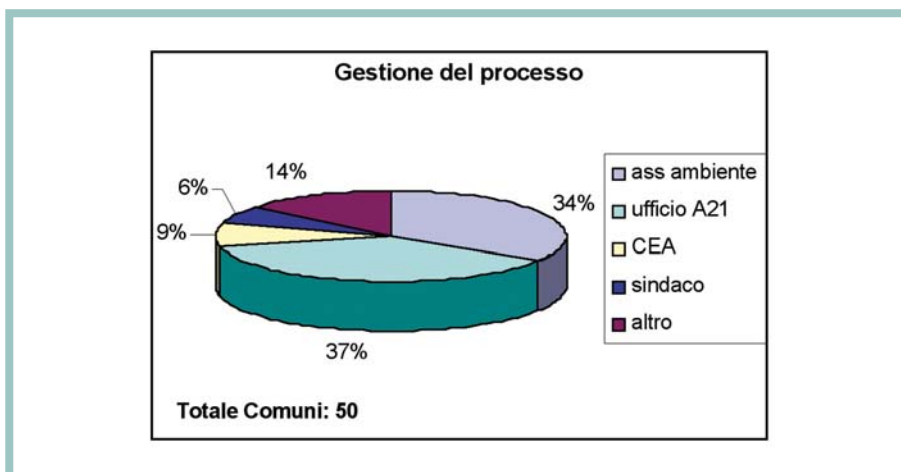
In genere, perché vi siano i primi risultati, sono necessari 18-24 mesi. Questi tempi devono naturalmente confrontarsi con quelli di ricambio delle amministrazioni locali e con il bisogno di risultati rapidi della politica.

## 5.3 La gestione dell'A21L all'interno dell'Amministrazione

I processi di Agenda 21 sono tradizionalmente considerati una sorta di "competenza" dell'Assessorato all'Ambiente. Ciò ha comportato, da un lato, una connotazione amministrativa sicura del processo, ma dall'altro ha ostacolato l'integrazione delle azioni collegate all'Agenda 21 nelle politiche settoriali.

In tempi più recenti, e nelle realtà più rappresentative, si sta affermando un diverso modello di gestione di Agenda 21, che la affida ad un ufficio appositamente costituito.

L'istituzione di un ufficio con funzioni di staff, di supporto tecnico agli altri settori dell'Amministrazione nell'ambito di un'organizzazione a matrice, permette di ottenere una maggiore capacità di rispondere positivamente agli stimoli del processo. In questo caso l'ufficio compie anche un'attività di coordinamento nei confronti degli altri settori dell'Amministrazione che partecipano al processo.



## 5.4 I settori dell'Amministrazione coinvolti

Una delle caratteristiche principali del processo di Agenda 21 dovrebbe essere quella di favorire un approccio intersettoriale alle politiche di sostenibilità. Al di là della creazione di una struttura appositamente dedicata alla gestione del processo, le esperienze più avanzate mostrano come il coinvolgimento degli altri settori dell'Amministrazione sia un sicuro fattore di successo.

L'Assessorato più presente è naturalmente quello all'Ambiente, che in molti casi gestisce direttamente il processo. Accanto a questo, sono frequentemente coinvolti altri assessorati con competenze connesse ai settori di interesse dell'A21L. I nomi e la ripartizione delle competenze variano da Comune a Comune, ma i settori sono quelli dell'urbanistica, della pianificazione, della mobilità, delle politiche del lavoro, delle politiche sociali, delle politiche economiche.

Le modalità di collaborazione variano nelle singole realtà, andando da quella continuativa per tutto il processo, anche attraverso l'inserimento di propri rappresentanti all'interno dell'ufficio A21L, alla partecipazione al Forum, alla condivisione delle responsabilità per l'attuazione del Piano d'Azione.

## 5.5 La pubblicizzazione dell'avvio del processo di A21L

La campagna di informazione legata all'avvio dell'Agenda 21 locale è un momento importante, perché costituisce il primo passo per rendere la cittadinanza consapevole del processo in atto. Pertanto non ha finalità meramente informative, ma serve soprattutto a sollecitare la partecipazione della popolazione.

La comunicazione è stata definita "non solo uno strumento di supporto alla realizzazione di programmi ed azioni, bensì un elemento integrante e coesistente alla programmazione"<sup>14</sup>.

14. "Carta di riferimento su Comunicazione ed Agenda 21 Locale" di W.Sancassiani e P.Tamburini.

Le caratteristiche proposte per una comunicazione diretta allo sviluppo sostenibile sono:

- che sia preventiva e continua, integrata e trasversale e che comunichi non una lettura semplificata dei problemi ma l'insieme complesso di cause ed effetti,
- l'uso di interazioni retroattive (feedback), il coinvolgimento e la corresponsabilizzazione dei destinatari, la sua strutturazione in modo che serva anche come auditing costante dell'efficacia delle azioni,
- la differenziazione dei linguaggi in funzione dei destinatari, conciliando il rigore scientifico e l'approccio divulgativo,
- la diffusione di buone pratiche,
- il suo basso impatto ambientale.

Quanto alle modalità, nelle esperienze analizzate sono stati utilizzati una vasta gamma di strumenti, quali ad esempio:

- creazione di un sito web,
- organizzazione di presentazioni pubbliche,
- incontri con le scuole,
- creazione di uno sportello informativo,
- organizzazione di workshop,
- indagini presso la cittadinanza ,
- campagne di informazione su stampa e televisione locali, diffusione di opuscoli ecc...

Si tratta in larga parte di strumenti tradizionali di una campagna informativa. Gli strumenti più efficaci, anche ai fini della partecipazione, sono sicuramente quelli che permettono di ricevere un feedback, come gli sportelli A21 o le indagini tra la popolazione.

Queste ultime, condotte, ad esempio, nei Comuni di Ancona, Brescia, Misterbianco e Sesto San Giovanni, avevano ad oggetto gli scenari di sostenibilità nel lungo periodo e le problematiche ambientali avvertite come prioritarie dalla popolazione.

Accanto alla campagna informativa rivolta alla popolazione, in alcuni Comuni se ne è svolta un'altra, determinante, rivolta all'interno dell'Amministrazione. La conoscenza del processo in atto e la condivisione di alcune informazioni di base sugli obiettivi dell'Agenda 21 sono infatti indispensabili per la sua attuazione.

Gli strumenti utilizzati, in questo caso, sono stati soprattutto seminari e brevi manuali divulgativi rivolti a consiglieri comunali e tecnici.



## 6 Il Forum

In tutte le città oggetto dell'indagine è stato già attivato il Forum di Agenda 21 locale.

Il Forum è il centro del processo partecipativo, il luogo dell'incontro tra l'Amministrazione e i cittadini interessati.

Il primo obiettivo nell'attuazione di un'A21L è quello di costituire un'efficace partecipazione, cosa non semplice soprattutto nelle città che non hanno tradizione al riguardo.

In quasi tutti i casi si parte da lettere di invito agli interlocutori rientranti nelle categorie individuate.

Si tratta delle normali categorie degli stakeholder degli Enti locali, integrate da quelle portate dalla teoria dello sviluppo sostenibile.

Come punto di riferimento possono essere presi i settori della società indicati nel documento di Rio: le donne, i giovani e i bambini, i popoli indigeni, le organizzazioni non governative, i sindacati, le imprese, la comunità scientifica, gli agricoltori, le autorità locali.

Nei Forum analizzati risulta forte e molto diffusa la presenza di organizzazioni non governative, sindacati, imprese, agricoltori. E' invece più rara la presenza di esponenti della comunità scientifica (Enti di ricerca, Università) e di rappresentanti di Enti locali diversi da quello che ha promosso il processo. In quasi nessun caso sono presenti esponenti delle altre categorie.

Il criterio seguito per la selezione dei partecipanti al Forum è stato quello della massima inclusività ed apertura. In pochi casi ci sono specifiche procedure di adesione (come nel caso di Pavia che prevede un ingresso su proposta motivata del Sindaco, cui segue l'approvazione a maggioranza dei componenti).

Oltre che ai gruppi organizzati, quasi tutti i Forum sono aperti anche ai singoli cittadini, in virtù del citato criterio della massima inclusività. Si tratta sicuramente di una scelta coerente con le finalità di A21, che però produce delle problematiche nel momento in cui il Forum inizia a funzionare, per le difficoltà dei singoli cittadini a partecipare e a farsi ascoltare nei gruppi di lavoro.

Prima dell'attivazione del Forum vero e proprio, in alcuni casi si è preferito farlo precedere da uno o più workshop di preparazione per la discussione di scenari di sostenibilità a lungo termine (es. a Siena e a Spoleto, in entrambi i casi è stato utilizzato il metodo EASW<sup>15</sup>).

15. Il metodo EASW (European Awareness Scenario Workshop) è stato messo a punto dalla DG XIII della Commissione Europea per facilitare l'elaborazione di scelte di gestione dello sviluppo sostenibile in ambito urbano. La metodologia prevede un confronto tra i principali stakeholders, articolato in un breve periodo di tempo (uno o due giorni), nel corso del quale vengono elaborati scenari di medio-lungo periodo.

In altri casi sono state condotte delle indagini su quali tematiche di sostenibilità fossero percepite come prioritarie dai cittadini (es. Sesto San Giovanni, Lecco).

Per quanto riguarda i **meccanismi di funzionamento**, in molti casi è stato adottato uno Statuto del Forum (variamente denominato) approvato dai suoi componenti ed in alcuni casi dall'Amministrazione comunale. In quest'ultimo caso si tratta di una scelta che ha valore più simbolico che giuridico, e vale a riaffermare la volontà di riconoscere il Forum come interlocutore nella elaborazione delle politiche locali.

In base agli Statuti, i Forum sono articolati in un tavolo plenario e in tavoli tematici su particolari problematiche. A questi si affiancano comitati di coordinamento per la gestione operativa delle attività.

In alcuni casi, accanto agli incontri nelle riunioni dei tavoli o del Forum plenario, sono stati introdotti dei Forum virtuali, gestiti attraverso posta elettronica e mailing list.

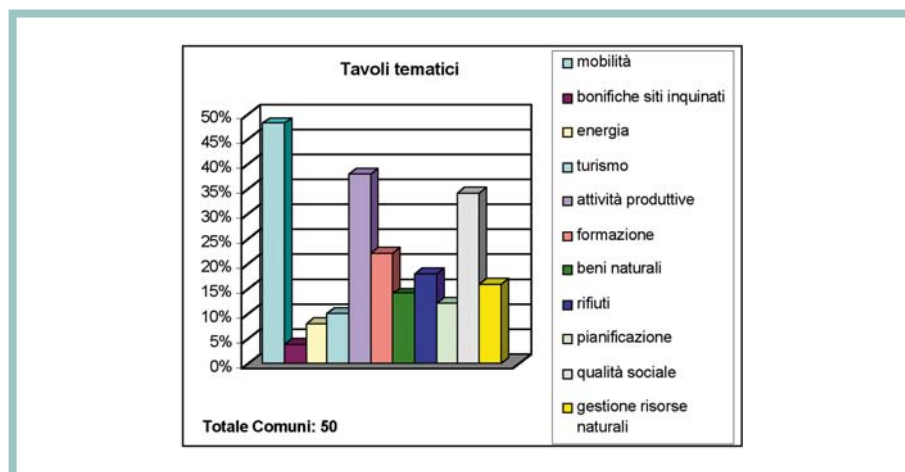
Le **funzioni** del Forum sono l'elaborazione di una visione condivisa della sostenibilità, la consultazione per l'elaborazione di politiche, piani e progetti dell'Ente locale, la preparazione di un Piano d'Azione Ambientale (o meglio per la sostenibilità).

In alcune città sono stati istituiti **Forum settoriali**, indirizzati a particolari categorie (ad esempio il Forum dei ragazzi a Sesto San Giovanni, dedicato alle scuole) o sono state svolte sessioni speciali su determinati temi (ad es. il Forum straordinario sulla Mobilità sostenibile e la qualità dell'Aria di Reggio Emilia).

## 6.1 I tavoli tematici

All'interno del Forum generale, i tavoli o gruppi di lavoro tematici svolgono funzioni di consultazione, dibattito e approfondimento tecnico su temi specifici.

I tavoli attivati nei Comuni oggetto della ricerca sono indicati nel grafico.



L'argomento di gran lunga più discusso è quello della mobilità sostenibile, cui seguono le attività produttive e la "qualità sociale" (categoria in cui sono stati riuniti i tavoli che si sono occupati di esclusione-inclusione sociale, fasce deboli ecc).

Guardando gli altri argomenti si nota ancora una prevalenza di quelli legati alla dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile.

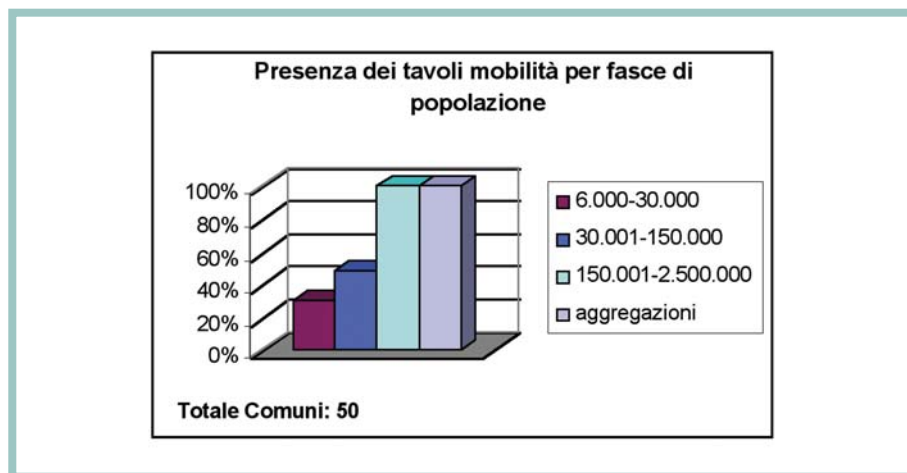
Ciò può essere dovuto al fatto che spesso l'A21L è gestita dall'assessorato all'Ambiente e supportata da consulenti esterni esperti in tematiche ambientali, oltre che al timore che l'estensione delle tematiche prese in considerazione dall'A21L possa rallentare ulteriormente il processo decisionale.

La tendenza in atto è però quella di un allargamento delle tematiche, in modo da rendere effettivamente l'A21 uno strumento per la sostenibilità e non solo uno strumento ambientale.

## 6.2 I tavoli sulla mobilità sostenibile

Come premesso, il tema della mobilità sostenibile è stato il più affrontato nei lavori dei vari gruppi tematici. Ciò corrisponde anche ai dati emersi in diversi Comuni dai questionari sottoposti alla popolazione nel corso dell'attivazione del processo di A21. In queste indagini, infatti, quello della mobilità risultava il problema maggiormente avvertito dalla popolazione (ad es. nei Comuni di Lecco e Sesto San Giovanni).

Per comprendere meglio questo dato è stato disaggregato per fascia di popolazione.



I risultati emersi, prevedibilmente, mostrano una maggiore sensibilità al problema nei Comuni più grandi (quelli con popolazione superiore ai 150.000 abitanti), i cui Forum si sono tutti occupati di mobilità. Nei Comuni di medie dimensioni la percentuale è stata invece del 48%.

L'altro caso in cui tutti i Forum si sono occupati dell'argomento è stato quello delle aggregazioni di Comuni (si tratta di quattro casi).

Ciò è legato al fatto che la mobilità intercomunale è un tipico problema che può essere risolto solo in una scala più ampia, in una logica sovracomunale e di bacino.

Le **categorie coinvolte** mostrano una notevole omogeneità tra le varie esperienze, comprendendo:

- rappresentanti delle categorie imprenditoriali (artigianato, commercio, industria, PMI);
- gestori del trasporto pubblico (TPL, taxi, ecc);
- associazioni ambientaliste, dei consumatori e a finalità sociali;
- ARPA;
- Università.

Le prime tre categorie sono rappresentate in tutti i gruppi analizzati, anche per il diretto interesse nelle scelte legate alla mobilità. Meno frequente risulta invece la partecipazione delle Agenzie per l'Ambiente e delle Università. Questo ultimo è un dato comune a tutti i tavoli settoriali, che è stato più volte lamentato dall'Associazione A2I, perché priva i processi di A2IL del fondamentale apporto tecnico che potrebbe essere da queste fornito.

Per quanto riguarda i rappresentati degli Enti locali, in quasi tutti i tavoli sono presenti rappresentanti dell'assessorato all'Ambiente e di quello alla Mobilità. Molto meno frequente è la presenza di altri assessorati o di rappresentanti della polizia municipale. Altri Enti coinvolti risultano essere le circoscrizioni, i comuni limitrofi e la provincia.

I dati sulla partecipazione di soggetti pubblici sono particolarmente importanti, perché il coinvolgimento di larghi settori dell'Amministrazione è un imprescindibile fattore di successo dell'A2IL come strumento di politica pubblica. Coinvolgimento che dovrebbe estendersi fino al personale tecnico, cui spetta porre in essere comportamenti non incompatibili col processo di A2IL e rendere tecnicamente fattibili le scelte adottate.

Nel suo compito di approfondimento del tema della mobilità sostenibile, il gruppo di lavoro si trova a dover affrontare argomenti complessi e caratterizzati da una notevole tecnicità.

Il fatto che non tutti i partecipanti siano esperti o lavorino nel settore fa sorgere la necessità che la discussione sia assistita da un opportuno supporto tecnico.

L'esistenza di una base comune di conoscenze permette da un lato che non si crei un'automatica prevalenza nella discussione dei partecipanti esperti del settore, dall'altro assicura una maggiore efficacia nello svolgimento dei lavori.

Diversi gruppi hanno espresso direttamente la volontà di ascoltare **esperti del settore** che, nella maggior parte dei casi, sono stati dipendenti del Comune.

Questa opzione ha anche permesso di relazionarsi direttamente con chi partecipa abitualmente all'elaborazione delle politiche del decisore pubblico.



## 6.3 Il ruolo dei mobility manager

La partecipazione dei mobility manager<sup>16</sup> al processo di A2IL è importante sotto più profili: per il contributo tecnico ai lavori del Forum, come vettore di comunicazione e diffusione dei risultati dell'A2IL, in qualità di partner nella progettazione e attuazione degli interventi.

Nel corso della ricerca sono stati analizzati i contributi dati dai mobility manager in questi settori e le possibilità di ulteriore coinvolgimento.

Per quanto riguarda i lavori del Forum, risulta una buona partecipazione ai tavoli tematici sulla mobilità (Comuni di Modena, Parma, Reggio Emilia, Nord Milano, Mantova, Bellusco). La partecipazione maggiore si è avuta da parte dei mobility manager d'area, come rappresentanti della pubblica Amministrazione. Meno frequente è stata, invece, la partecipazione dei mobility manager d'azienda.

Al riguardo si può riportare l'esempio del gruppo mobilità attivato presso il Forum del Comune di Mantova, al quale hanno partecipato i mobility manager di tre aziende (Italiana Energia e Servizi spa, Polimeri Europa spa, Sogefi Filtration). I mobility manager, partecipando a tutte le sedute del gruppo tematico, hanno contribuito alla redazione di un piano di interventi per la promozione di forme di mobilità alternative.

16. La figura è stata istituita dal Decreto 27 Marzo 1998 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio "Mobilità sostenibile nelle aree urbane" (GU n. 179 del 3-8-1998).

Il mobility manager è chi, all'interno di imprese private o di enti pubblici, gestisce la domanda di mobilità dei dipendenti, conciliando i bisogni individuali con le esigenze di sostenibilità che devono guidare la gestione dei trasporti. Strumento principale per il raggiungimento di questo obiettivo è il Piano degli Spostamenti Casa Lavoro dei dipendenti (PSCL).

In numerosi casi i mobility manager aziendali sono stati affiancati da mobility manager cd di area, nominati dagli enti locali per promuovere e coordinare i mobility manager aziendali e fornire un supporto metodologico e operativo alle loro attività.

I Comuni nei quali è stato nominato il mobility manager d'area sono:

Area	Prov.
Comune di Asti	AT
Comune di Bologna	BO
Comune di Bolzano	BZ
Comune di Brescia	BS
Comune di Cagliari	CA
Comune di Chieti	CH
Comune di Cremona	CR
Comune di Cuneo	CN
Comune di Cusano Milanino	MI
Comune di Ferrara	FE
Comune di Firenze	FI
Comune di Foggia	FG
Comune di Genova	GE
Comune di Grosseto	GR
Comune di Grugliasco	TO
Comune di Imola	BO
Comune di Livorno	LI
Comune di Mantova	MN
Comune di Messina	ME
Comune di Milano	MI
Comune di Modena	MO
Comune di Monza	MI
Comune di Napoli	NA
Comune di Padova	PD
Comune di Palermo	PA
Comune di Parma	PR
Comune di Pesaro	PS
Comune di Pisa	PI
Comune di Pistoia	PT
Comune di Prato	PO
Comune di Reggio Calabria	RC
Comune di Reggio Emilia	RE
Comune di Roma	RM
Comune di San Donato Milanese	MI
Comune di Siracusa	SR
Comune di Taranto	TA
Comune di Torino	TO
Comune di Trento	TN
Comune di Trieste	TS
Comune di Udine	UD
Comune di Vercelli	VC
Comune di Verona	VR
Comune di Viterbate	MI
Provincia di Milano	MI
Provincia di Rimini	RN
Provincia di Venezia	VE

A questi si deve aggiungere il mobility manager dell'area del Vercatese, all'interno della quale ricade il Comune di Bellusco.

## 6.4 La partecipazione alla redazione dei piani comunali sulla mobilità

Le funzioni dei gruppi di lavoro tematici, come più volte ricordato, sono quelle di discutere ed individuare una visione condivisa degli obiettivi di sostenibilità, di elaborare un Piano d'Azione per il raggiungimento di questi obiettivi, di fungere da organo di consultazione dell'ente locale per l'elaborazione di politiche, piani e programmi.

Nell'ambito di quest'ultima funzione, alcuni gruppi di lavoro hanno discusso, insieme ai tecnici dell'ente locale, i Piani Urbani del traffico e i Piani Urbani della Mobilità, i principali strumenti di pianificazione di livello comunale per la gestione della mobilità<sup>17</sup>.

In entrambi i casi, le procedure di redazione e approvazione previste dalla legge non prevedono significativi momenti di partecipazione da parte della cittadinanza.

Le politiche del traffico sono invece uno dei settori in cui è maggiormente necessario chiamare la cittadinanza alla **condivisione delle scelte**. In caso contrario, si possono innescare quei conflitti che così frequentemente sono legati all'approvazione di questi piani.

La riduzione della conflittualità, inoltre, migliora l'efficacia e l'efficienza delle politiche, attraverso la collaborazione della cittadinanza e dei vari gruppi di interesse nel momento dell'attuazione. L'**efficacia** si può declinare, infatti, sia nel senso della riduzione dei conflitti sociali nell'esecuzione degli interventi, sia in quello di una riduzione della conflittualità "giudiziaria" legata alla tutela degli interessi (eventualmente) lesi.

Accanto a questi obiettivi, l'Ente pubblico può scegliere di adottare una metodologia partecipativa per aumentare la **trasparenza** dei propri processi decisionali. Ogni Ente pubblico ha infatti il dovere di rendere conto del modo in cui le proprie competenze sono esercitate.

L'adozione di processi partecipativi permette poi ai decisori pubblici di formulare le proprie politiche tenendo conto di più punti di vista, dei legittimi interessi di tutti (o quasi) i gruppi sociali in queste coinvolti, e non soltanto delle riflessioni dei tecnici. L'esito del processo, mediato in ogni caso dall'applicazione dei principi cardine dell'azione amministrativa, dovrebbe essere una decisione più **razionale**, o migliore.

Infine, l'uso di strumenti di partecipazione, o almeno dei più complessi, come l'Agenda 21 locale, dovrebbe contribuire a realizzare altre condizioni di sostenibilità, e soprattutto **l'integrazione e la trasversalità** delle politiche. Integrazione sia nel senso della coerenza tra le diverse politiche portate avanti dall'Ente in un determinato settore, sia nel senso del coordinamento tra le politiche di settori diversi.

17. Il Piano Urbano del Traffico, disciplinato dall'art.36 del Codice della Strada, ha ad oggetto "un insieme coordinato di interventi per il miglioramento delle condizioni della circolazione stradale, nell'area urbana, dei pedoni, dei veicoli privati e dei mezzi pubblici". La sua caratteristica è quella di indicare migliori soluzioni di circolazione sfruttando le infrastrutture viarie e i mezzi di trasporto esistenti. Anche per questo motivo, gli interventi previsti hanno un orizzonte temporale di 2 anni.

I Piani Urbani della Mobilità comprendono, invece, interventi più complessi, con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

Le comunità locali possono trarre dei benefici dallo scambio di conoscenze che avviene in queste occasioni. I tecnici mettono a disposizione la propria esperienza delle problematiche e degli strumenti tecnici, i cittadini condividono la propria conoscenza della realtà locale.

Uno dei risultati principali, relativamente ai cittadini, dovrebbe essere la crescita della consapevolezza in merito alle proprie scelte di trasporto.

Tra i tecnici coinvolgibili, un ruolo importante può essere svolto dai mobility manager, per la loro conoscenza delle problematiche di gestione della mobilità e, nel caso dei mobility manager aziendali, per la possibilità di coinvolgere i dipendenti delle aziende per cui lavorano.

Nell'ambito dei processi di A2IL analizzati, vi sono varie esperienze di discussione di Piani del Traffico.

Tra le best practices, vi sono quelle di Ferrara, Aosta e La Spezia relative al Piano Urbano del Traffico, e quella di Pavia in merito al PUM.

Nel Comune di Modena il gruppo tematico sulla mobilità è stato invece chiamato a discutere la "Manovra antismog" comunale.

Occorre precisare che i livelli di partecipazione attivati, intendendo con questo il grado di interazione tra i decisori pubblici e la cittadinanza, sono diversi da città a città. Si va dalla semplice diffusione di informazioni alla condivisione delle scelte e delle responsabilità<sup>18</sup>.

Quella di **Ferrara** è la più interessante tra le esperienze di partecipazione nel processo di approvazione del Piano Urbano del Traffico.

Il Comune ha condotto un workshop tematico nell'ambito dei lavori del Forum. Nel corso degli incontri, è stata presentata agli stakeholders una bozza del PUT. Il gruppo ha individuato al suo interno i temi di maggior interesse, che sono stati chiariti dai tecnici di riferimento dei servizi comunali.

Successivamente, i partecipanti al workshop si sono divisi in sottogruppi per approfondire ciascuno dei temi prioritari e formulare proposte ad integrazione di quelle del Comune.

Il processo è stato integrato da incontri bilaterali con i portatori di interessi specifici, e si è concluso con l'approvazione del Piano elaborato.

Nel caso di Modena, invece, il gruppo è stato coinvolto nell'Osservatorio sulla manovra antismog.

Compito dell'Osservatorio è stato quello di fornire indicazioni in vista della verifica annuale delle misure di restrizione della circolazione per la riduzione dell'inquinamento atmosferico. Il lavoro si è svolto mediante un'approfondita discussione con gli amministratori sulle politiche adottate. Sono stati ascoltati i tecnici del Comune, che hanno illustrato i dati relativi all'inquinamento da traffico.

Il documento finale è stato un elenco di proposte di modifica delle deroghe alle limitazioni alla circolazione veicolare. Anche in questo caso, le proposte sono state recepite dall'Amministrazione.

18. I vari livelli di partecipazione sono descritti "scala della partecipazione pubblica" proposta dal WHO (World Health Organisation *Community participation in local health and sustainable development: a working document on approaches and techniques*, European Sustainable Development and Health Series: 4). Il massimo livello di partecipazione si ha quando: "Organisation asks community to identify the problem and make all key decisions on goals and means. Willing to help community at each step to accomplish goals".

Il bilancio di queste esperienze è, in parte, contraddittorio. Dai giudizi espressi dai responsabili di A2I emerge, da un lato, la soddisfazione per i contenuti “tecnici” del confronto. Le discussioni, infatti, sono state utili e hanno prodotto valide proposte operative. La principale criticità emersa riguarda invece la conflittualità nel momento dell’applicazione del Piano, che non sembra ridotta dall’adozione del percorso partecipato. Alcune categorie, infatti, non hanno partecipato al percorso, o, pur avendo partecipato, al momento dell’attuazione sono rimaste ferme sulle loro usuali posizioni di critica.

## 6.5 La pubblicizzazione dei risultati dei lavori del Forum

Successivamente alle campagne di informazione sull’adesione al processo di A2I e sulla costituzione del Forum, un corretto dialogo con la cittadinanza presuppone una adeguata diffusione di notizie sull’andamento dei lavori e sui risultati raggiunti dal Forum, quantomeno nelle sue tappe principali.

Questa attività può anche costituire uno strumento di feedback sul processo in atto, in modo da sapere quali sono la percezione e le valutazioni della cittadinanza sui risultati raggiunti.

Gli strumenti utilizzati sono soprattutto:

- campagne di informazione su televisioni e stampa locali,
- conferenze di presentazione.

A questi si affiancano la diffusione di informazioni attraverso i canali attivati al momento dell’avvio del processo, quali i siti web, le newsletter e gli sportelli informativi.

Anche in questa fase del processo i mobility manager, soprattutto quelli di area, possono giocare un ruolo chiave nelle campagne di comunicazione. I mobility manager dispongono infatti di propri canali di comunicazione, già attivi, rivolti in particolar modo verso il mondo delle imprese.





## 7 Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente è il fondamentale documento conoscitivo che, racchiudendo i dati sui principali aspetti ambientali, economici e sociali del Comune, funge da supporto alla discussione del Forum e dei tavoli tematici.

Per questo motivo il Rapporto viene spesso elaborato in contemporanea con l'attivazione del Forum. Sulla base dei dati in esso presenti quest'ultimo potrà sviluppare le proprie analisi e identificare le proposte d'azione.

Il RSA è stato stilato dal 52% dei Comuni oggetto dell'indagine. In alcuni casi (ad es. Pavia) il Rapporto è già stato o sta per essere aggiornato.

Il Rapporto è un documento comune ad altri strumenti di politica ambientale. Molte amministrazioni lo redigono al di fuori di un processo di A21L, altre lo predispongono per ottenere una certificazione ambientale (ad es. Aosta).

In altri casi ancora si identifica o si affianca ad un sistema di contabilità ambientale. Quest'ultimo strumento, rivolto a rilevare, contabilizzare, gestire e comunicare i costi e i benefici ambientali collegati alle politiche dell'Ente locale nel proprio territorio, ha avuto diffusione di recente attraverso il progetto CLEAR-LIFE, cui hanno partecipato 18 Enti locali.

### 7.1 La redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente

Nella grande maggioranza dei casi le Amministrazioni hanno affidato la redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente a consulenti esterni.

Si tratta di una scelta dovuta, soprattutto nel caso dei piccoli Comuni, alla mancanza di professionalità adeguate reperibili all'interno dell'organico.

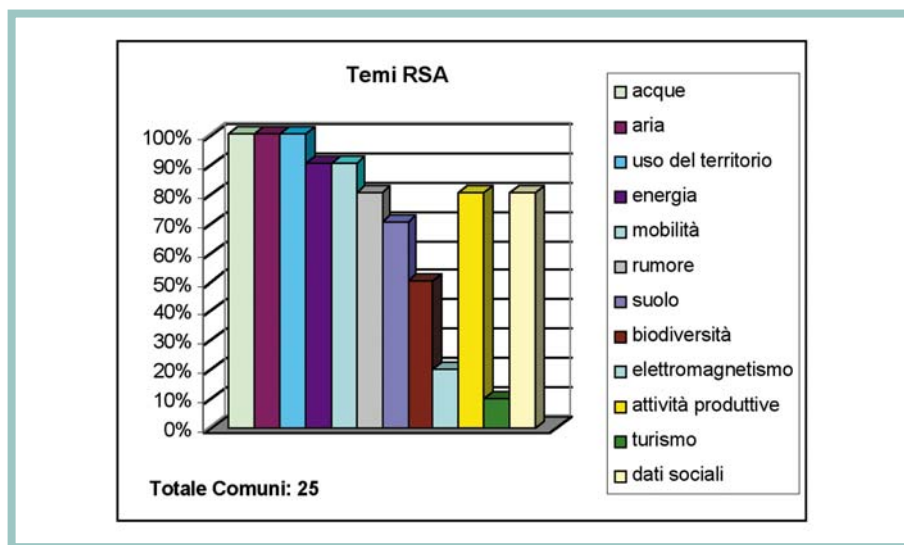
Questa scelta può però far sì che il RSA sia visto più come uno strumento di comunicazione rivolto all'esterno, che come una fonte di dati che deve essere utilizzata dai funzionari per ridefinire le politiche dell'Ente.

I Comuni che hanno preparato direttamente il RSA sono quelli che hanno già una certa esperienza al riguardo (come ad es. Modena e Pavia). In questi casi la redazione ha coinvolto diversi assessorati (Ambiente, Mobilità, Urbanistica) e si è avvalsa della collaborazione di ARPA, ASL, Università e di altri Enti locali (come le Province).

Quasi tutti i Comuni prevedono o hanno già provveduto a compiere una presa d'atto formale dei contenuti della RSA, attraverso il Consiglio Comunale o la Giunta.

## 7.2 Gli argomenti trattati

I Rapporti sullo Stato dell'Ambiente analizzati mostrano una notevole omogeneità di contenuti. Ciò è dovuto al fatto che si tratta di uno strumento usato da diversi anni e che ha raggiunto una certa standardizzazione.



Gli argomenti presenti in tutti i Rapporti sono quelli relativi allo stato delle acque, alla gestione dei rifiuti, all'uso del territorio. Seguono i dati sulla mobilità, sull'inquinamento atmosferico, sull'uso di energia. I temi meno trattati sono quelli della biodiversità e dell'inquinamento elettromagnetico.

Coerentemente con le finalità della RSA, si nota una sovrapposizione tra i dati analizzati e le competenze dell'Ente locale in campo ambientale, evidente soprattutto per ciò che riguarda l'uso del territorio. La Relazione costituisce infatti la base scientifica per l'individuazione degli obiettivi prioritari delle politiche ambientali e per la misurazione dei loro effetti. Per questo, la maggior parte delle Relazioni prende direttamente in esame le politiche attuate dall'Ente locale in campo ambientale, inserite tra gli indicatori di risposta.

Come notato già più volte, anche all'interno dei Rapporti sullo Stato dell'Ambiente gli aspetti economici e sociali della sostenibilità sono meno presenti rispetto a quelli ambientali. Per rendere più completo il quadro della sostenibilità a livello locale sarebbe quindi opportuno sviluppare anche questi ambiti, superando i problemi di quantificazione e valutazione dei dati che spesso limitano l'indagine sui temi sociali.



## 7.3 Il tema della mobilità sostenibile

Per approfondire come sia stato affrontato il tema della mobilità sostenibile all'interno dei Rapporti, sono state analizzate le versioni integrali di quelli redatti dai Comuni di Alghero, Aosta, Mantova, Molfetta, Nord Milano, Padova e Pavia.

In tutti i casi i capitoli sono articolati in modo simile, vale a dire:

- *inquadramento del tema*: un'introduzione sintetica al problema dal punto di vista ambientale che ne metta in luce la rilevanza nel contesto comunale;
- *risorse e indicatori*: in cui si elencano i parametri selezionati per analizzare e rappresentare il tema specifico;
- *lettura e valutazione degli indicatori utilizzati*;
- *conclusione sintetica*, che riporta un giudizio conclusivo ed integrato sul singolo tema, con riferimento sia alla qualità dell'informazione disponibile che alla criticità o positività della situazione dal punto di vista ambientale.

Gli aspetti più affrontati sono:

- flussi di traffico
- ripartizione modale
- efficienza e uso del trasporto pubblico locale
- disponibilità di parcheggi e regolamentazione delle aree di sosta
- presenza di piste ciclabili

In tutti i casi in cui era stato redatto, sono stati riportati i contenuti del Piano Urbano del Traffico o del Piano Urbano della Mobilità.

Gli argomenti affrontati più di rado sono stati quelli degli incidenti stradali (Alghero) e degli effetti del traffico sull'inquinamento acustico e sull'uso di energia (Aosta), temi affrontati usualmente in altre sezioni del Rapporto.

## 7.4 Gli indicatori

I Rapporti sullo Stato dell'Ambiente analizzati sono tutti corredati da indicatori.

Nella grande maggioranza dei casi gli indicatori fanno riferimento al modello Pressione-Stato-Risposta (PRS) proposto dall'OCSE.

La scelta di selezionare gli indicatori all'interno dei set più noti (ad es. quelli dell'OCSE o dell'Eurostat) è legata all'esigenza di assicurare una confrontabilità dei dati raccolti con quelli di altre realtà territoriali. Accanto alla scelta degli stessi indicatori, come sottolineato dal Comune di Modena, un'effettiva confrontabilità si ottiene però solo adottando anche criteri di raccolta dei dati omogenei.

In altri casi si è fatto ricorso agli Indicatori Comuni Europei, come nell'RSA del Comune di Udine, che sta partecipando all'iniziativa "Verso un Profilo Locale Sostenibile - Indicatori Comuni Europei" e nelle analisi dei Comuni che hanno partecipato al Progetto CLEAR-LIFE, tra cui ve ne sono altri, come il Comune di Ferrara, che hanno contribuito alla progettazione degli ICE.

In nessun caso tra quelli esaminati gli indicatori sono stati concordati o discussi all'interno del Forum. Questa modalità operativa, che sarebbe coerente con le metodologie partecipative proprie dell'Agenda 21 locale, non è stata scelta probabilmente perché la selezione degli indicatori è considerata un'attività di tipo "tecnico", da affidare ad esperti. In questo modo si trascura però lo strettissimo legame tra la scelta degli indicatori di sostenibilità e l'individuazione degli obiettivi del Piano d'Azione, che è uno dei compiti principali del Forum.

## 7.5 Gli indicatori per la mobilità sostenibile

Le caratteristiche di base che gli indicatori devono avere per essere efficaci, in base ai principi dell'OCSE, sono:

- Rilevanza e utilità: l'indicatore deve avere la capacità di misurare il trend in atto e l'evolversi della situazione ambientale analizzata rispetto agli obiettivi di programmazione e di pianificazione. L'utilità di un indicatore si esplica nella facilità della sua interpretazione da parte dei tecnici, dei politici e del pubblico;

- Solidità scientifica: è necessario che ogni indicatore sia basato su standard riconosciuti dalla comunità scientifica nazionale ed internazionale; inoltre, gli indicatori selezionati devono permettere un legame con banche dati e altre forme di informazione esistenti;

- Misurabilità: i dati utilizzati per calcolare gli indicatori devono essere facilmente ottenibili, documentati, di qualità comprovata ed aggiornabili regolarmente. Tale caratteristica è fondamentale per assicurare che gli indicatori siano ottenibili a costi ragionevoli e che siano facilmente riproducibili nel tempo.

Tra gli **indicatori** usati dall'**OCSE** per monitorare le conseguenze dei trasporti sull'ambiente possiamo ricordare<sup>19</sup>:

- Consumo di energia (D),
- Esposizione della popolazione a superamenti dei limiti di qualità dell'aria previsti dalla normativa (I),
- Occupazione di suolo da parte delle infrastrutture di trasporto (P),
- Esposizione al rumore da traffico (I),
- Incidenti (I),
- Emissioni di inquinanti (P),
- Emissioni di gas serra (P).

19. Le lettere fra parentesi fanno riferimento alla classificazione degli indicatori secondo il modello DPSIR, che costituisce una griglia di lettura degli impatti sull'ambiente. Il modello li ripartisce in: Determinanti, Pressione, Stato, Impatto, Risposta.

Gli **Indicatori Comuni Europei**<sup>20</sup> riconducibili al tema della mobilità sostenibile sono invece:

- A.3 Mobilità locale e trasporto di passeggeri. Principali indicatori: numero totale dei viaggi (ripartiti in tipo di viaggio, caratterizzazione come sistematico o non sistematico, modo di trasporto) tempo dei viaggi e distanza percorsa;
- B.6 Spostamenti per e dalle scuole. Indicatori: ripartizione dei bambini in rapporto alle modalità di trasporto usate.

Per quanto riguarda gli indicatori concretamente usati nei RSA, si può rilevare come gli obiettivi di omogeneità e confrontabilità non siano stati raggiunti. Ogni Comune ha scelto indicatori diversi, legati alla realtà urbana ed ai dati disponibili.

I settori indagati sono stati quelli legati a:

- uso e possesso dell'automobile,
- trasporto pubblico,
- tempi, distanze e luoghi degli spostamenti,
- gestione della sosta,
- sicurezza stradale,
- ciclomobilità,
- strumenti di pianificazione.

Si riporta, a titolo di esempio, il set usato dal Comune di Modena, che è risultato, tra quelli pervenuti, uno dei più completi.

- **Indicatori per la mobilità** (mobilità complessiva nell'intera giornata, orari di rilevamento della mobilità sistematica, spostamenti con O/D interna al capoluogo, pendolarismo dall'esterno verso il capoluogo, totale degli spostamenti per ragioni di lavoro e studio, pendolarismo sistematico in uscita dal capoluogo, totale degli spostamenti sistematici dei residenti, spostamenti non sistematici solo O/D urbani, coefficiente di autocontenimento, traffico autostradale). Tra gli indicatori di mobilità è data particolare rilevanza alla **ripartizione modale** (incidenza dell'auto privata, incidenza media del TPL, incidenza media della mobilità a piedi e a due ruote, passeggeri saliti-discesi alla stazione FS ogni giorno, indice di motorizzazione privata);
- **Vendita di carburanti** (benzine totali, benzina senza piombo, gasolio, GPL);
- **Indici di sicurezza stradale** (numero \_incidenti, morti, \_feriti);
- **Offerta del Trasporto Pubblico Locale** (lunghezza rete TPL, rapporto tra rete TPL e km prodotti, viaggiatori per anno, corsie riservate al TPL, posti di sosta in area centrale, superficie ZTL, aree pedonali riservate, corsie ciclabili, strumenti di pianificazione e programmazione). La grande maggioranza delle amministrazioni intende usare gli indicatori presenti nei RSA anche per valutare gli interventi previsti nel Piano d'Azione o per altri interventi sulla mobilità condotti dal Comune, ad esempio nella pianificazione di settore o in progetti non rientranti in Agenda 21 locale. Si tratta di una scelta che favorisce l'integrazione delle politiche, rivolgendole ad obiettivi comuni.

20. Indicatori Comuni Europei - Verso un Profilo di Sostenibilità Locale, a cura di Ambiente Italia, 2003.

## 7.6 La pubblicizzazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente

Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente ha essenzialmente tre livelli di pubblicizzazione: all'interno del Forum, all'interno dell'Amministrazione e tra la cittadinanza.

Nella pratica vengono usati strumenti di diffusione differenziati in funzione dei diversi destinatari.

In genere al Forum viene presentata la versione integrale, in versione cartacea o su cd-rom, poiché dovrà essere usato nel corso dei lavori.

Nei confronti degli uffici amministrativi, il Rapporto viene diffuso soprattutto attraverso incontri di presentazione ed in alcuni casi attraverso l'invio diretto.

Nei confronti della cittadinanza lo strumento più usato è il sito dell'Agenda 21, insieme alle presentazioni pubbliche, alla diffusione della notizia attraverso televisioni e giornali, agli incontri nelle scuole. Il Comune di Parma ha deciso anche di inviare una versione sintetica del Rapporto a tutte le famiglie.

Per ottenere una maggiore efficacia della comunicazione in funzione dei destinatari, alcuni Comuni hanno deciso di preparare diverse versioni del Rapporto. Il Comune di Modena, ad esempio, ha redatto una Relazione sullo Stato dell'Ambiente Junior, rivolta ai cittadini più giovani, che si inserisce nel progetto Agenda 21 a scuola.

Accanto ai tradizionali strumenti di comunicazione attivati dagli Enti locali, potrebbe essere utile una diffusione dei contenuti del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente con la collaborazione dei mobility manager. Ciò permetterebbe infatti di:

- coinvolgere il settore privato,
- raggiungere un elevato numero di cittadini,
- sfruttare canali di comunicazione di provata efficacia.

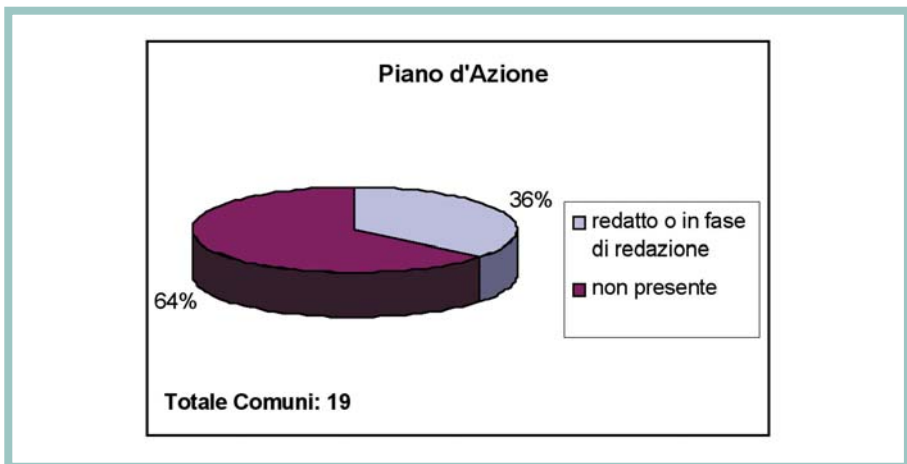


## 8 Il Piano d'Azione

Il Piano d'Azione (PdA) è il documento operativo in cui è indicata l'agenda delle attività per attuare la visione di sostenibilità elaborata dal Forum.

Il Piano è, nella maggior parte dei casi, stilato direttamente dal Forum, attraverso il lavoro dei tavoli tematici.

Dei 50 Comuni oggetto della ricerca, sono 19, pari al 36%, quelli che sono in fase di redazione o hanno già redatto il PdA. Il dato è legato al fatto che i Comuni coinvolti nella ricerca sono tutti in una fase avanzata di attuazione dell'A2IL.



I piani analizzati possono essere ricondotti a due tipologie:

- quelli che individuano solo le priorità d'azione, che dovranno essere specificate da parte del Comune in fase di elaborazione delle politiche;
- quelli già strutturati in obiettivi specifici e linee di intervento.

Alcuni piani raggiungono un ulteriore livello di approfondimento, riportando anche gli strumenti operativi ed i partner che dovranno essere coinvolti nell'attuazione dei progetti. Va da sé che un Piano più strutturato ha maggiori probabilità di essere tradotto in pratica e di perseguire gli obiettivi fissati dal Forum.

In alcuni casi i Piani riportano anche le politiche già avviate dall'Ente nel campo della sostenibilità, in modo da delineare un quadro organico di interventi.

I Piani più strutturati contengono anche degli indicatori di prestazione per le singole azioni, scelti nei set a più larga diffusione.

Il 60% dei Piani è già stato **formalmente adottato** dall'Ente locale, attraverso una delibera del Consiglio Comunale o della Giunta. Non esistono sostanziali differenze tra i due casi, non essendovi esercizio di competenze specifiche e trattandosi in sostanza di una presa d'atto a contenuto politico.

Anche i Comuni che non hanno ancora proceduto all'adozione prevedono di farlo alla conclusione del percorso.

## 8.1 Gli interventi nel campo della mobilità

Dei 19 Comuni che hanno redatto il Piano d'Azione, 14 contengono interventi nel campo della mobilità.

Le azioni previste possono essere ricondotte ai seguenti settori:

- potenziamento del trasporto pubblico locale,
- sviluppo del trasporto multiorigine o multidestinazione, del car sharing e del car pooling,
- potenziamento della mobilità ciclo-pedonale,
- incentivazione di motori e carburanti meno inquinanti (elettrico, metano, GPL),
- restrizioni e regolamentazioni della circolazione automobilistica,
- realizzazione parcheggi e gestione della sosta,
- nomina dei mobility manager,
- revisione della pianificazione della mobilità.

Tra gli interventi progettati più di frequente, vi sono quelli in favore della mobilità ciclabile. Si va dal potenziamento e messa in rete delle piste ciclabili, alla diffusione di una carta delle piste, agli interventi per la sicurezza, all'attivazione di servizi di noleggio (es. Ferrara e Reggio Emilia). In altri casi si pensa ad integrare l'uso della bicicletta con quello dei trasporti pubblici, ad esempio introducendo la possibilità di caricare gratuitamente la bicicletta sugli autobus che effettuano servizio urbano o extraurbano (Modena). Il Comune di La Spezia ha previsto uno specifico percorso di A21 sulla ciclomobilità, basato sull'organizzazione di incontri pubblici e sulla costituzione di un Gruppo di Lavoro, che ha predisposto un elenco di azioni da realizzare a breve termine (volte sia alla diffusione della "cultura della bicicletta" che all'attivazione di servizi specifici per i ciclisti), successivamente integrate nel PdA<sup>22</sup>.

In almeno due città (Pavia e Reggio Emilia), è stata proposta la nomina del mobility manager di area quale intervento di miglioramento della gestione della mobilità. Il Forum del Comune di Aosta ha proposto l'attivazione di un Osservatorio permanente sul mobility management.

Per quanto riguarda la diffusione dei motori elettrici, o di quelli alimentati a metano o GPL, la leva usata più di frequente è quella degli acquisti pubblici verdi<sup>23</sup>. Sono stati progettati il rinnovo parco macchine comunale con automezzi elettrici e a GPL in locazione, l'utilizzo di soli automezzi elettrici per l'assistenza agli anziani e disabili da parte degli operatori dei servizi, l'introduzione di scuolabus elettrici (Reggio Emilia).

22. Il documento è consultabile on line [http://www.speziambiente.it/a21speak/doc\\_pdf/bozza\\_manifesto\\_ciclomobilita%0.doc](http://www.speziambiente.it/a21speak/doc_pdf/bozza_manifesto_ciclomobilita%0.doc)

23. Per "acquisti pubblici verdi" o Green Public Procurement si intendono gli acquisti di beni e servizi fatti dalle pubbliche Amministrazioni privilegiando quelli maggiormente sostenibili. Poiché la domanda pubblica è circa il 15% della domanda totale di beni e servizi, si può capire come l'inserimento di criteri ecologici nei capitolati di appalto possa costituire un importante fattore di orientamento dell'offerta in senso ecocompatibile.

Accanto a questi interventi “settoriali”, ve ne sono altri che coinvolgono in maniera più generale la vita della città, come la revisione degli orari della città, o come gli scenari ipotizzati dal Comune di Parma, per “fornire una visione della città in grado di offrire alternative di viabilità e mezzi alla mobilità di persone e merci, in cui un mix di regole ed incentivi limiti fortemente la circolazione delle auto nel centro urbano, una città più pedonale/ciclabile e meno progettata per l’auto, in cui lo sviluppo urbanistico sia orientato al contenimento della diffusione degli insediamenti (...) una città in cui la mobilità lenta sia un fattore di sviluppo urbano”<sup>24</sup>.

## 8.2 L'integrazione tra il Piano d’Azione e la pianificazione ordinaria del Comune

L’integrazione tra gli interventi per la mobilità indicati nel Piano d’Azione e quelli previsti nella pianificazione ordinaria dell’Ente nel settore dei trasporti (Piani Urbani del Traffico, Piani Urbani della Mobilità ecc) è di importanza strategica per l’attuazione dell’A21L. Il rischio che si corre è infatti che il Piano d’Azione sia solo un altro Piano che si va ad aggiungere agli altri, in una inutile moltiplicazione.

L’integrazione è uno degli obiettivi a cui dovrebbe tendere l’A21L, nel tentativo di “favorire la coerenza tra principi, obiettivi e azioni per lo sviluppo sostenibile”<sup>25</sup>.

Il primo quesito da porsi riguarda il rapporto tra il Piano d’Azione e i piani “ordinari”: venendo redatti in momenti diversi, si possono porre problemi di contrasto o di incoerenza tra gli obiettivi e le azioni proposte.

La soluzione più diretta, ma anche la meno adatta, sarebbe quella dell’attuazione di una pianificazione integrata, ispirata da un unico gruppo di obiettivi generali, derivanti dai principi di sviluppo sostenibile, e trasposti in un sistema razionale di piani settoriali o intersettoriali. Si dovrebbe in definitiva creare una sorta di rapporto gerarchico tra il Piano d’Azione dell’A21L e gli altri Piani.

La gerarchia tra Piani è però uno strumento in via di superamento nella legislazione recente, che preferisce proporre sistemi di coordinamento tra piani fondati su una equiordinazione assistita da forme di accordi tra pubbliche amministrazioni per regolare le reciproche attività e da procedure che prevedono la consultazione o la partecipazione diretta delle varie amministrazioni alla redazione dei Piani più importanti.

Un’eventuale supremazia del Piano d’Azione rispetto agli altri piani comunali, inoltre, non risolverebbe che in piccola parte i problemi di integrazione, poiché questi spesso non sono che l’applicazione di piani nazionali (ormai pochi), regionali e provinciali.

Sarebbe inoltre contraddittorio proporre l’applicazione di principi rigidi e (tendenzialmente) superati in un campo in cui si applicano i principi di complessità e di concertazione.

24. Tratto dal questionario sul processo di Agenda 21L compilato dal Comune di Parma.

25. Ecosistemi “Rapporto sullo Stato di Attuazione di Agenda 21 Locale in Italia”, CNEL, Roma 2000, p.50.

E' utile a questo punto riportare alcuni esempi tratti dai processi più avanzati.

Le modalità di integrazione riscontrate possono essere classificate come:

- “integrazione di fatto”
- “integrazione formale”
- “integrazione procedurale o normativa”

Si tratta di modalità che spesso coesistono nella stessa esperienza.

Un tipo di integrazione di fatto si ha quando al percorso di A21L partecipano anche i tecnici e i decisori politici di altri settori. La loro condivisione del processo di A21L e delle decisioni raggiunte fa sì che le proposte del Piano d'Azione vengano prese a riferimento per l'implementazione di progetti, senza che siano necessari ulteriori passaggi formali (Parma).

L'integrazione formale, non usando questo termine in senso negativo, si ha attraverso le delibere consiliari o di Giunta che adottano formalmente il Piano d'Azione. Le delibere sono l'espressione della volontà politica di far acquisire all'Ente le scelte contenute nel Piano, indicandole come base delle politiche di settore. I problemi riscontrati attengono alla trasformazione di queste dichiarazioni in prassi.

Simili, anche se più vincolanti, sono le esperienze in cui i sottoscrittori del Piano d'Azione si sono impegnati a recepire gli obiettivi e le strategie di A21 come linee guida da seguire in occasione delle revisioni degli strumenti di programmazione territoriale di livello comunale (incluse norme tecniche, regolamenti, ecc) e degli strumenti di programmazione gestionale (PEG -Piano Economico di Gestione e/o collegati Programmi di miglioramento, programma di attività delle società private firmatarie).

Si tratta delle esperienze più avanzate, e forse del maggiore livello di integrazione ottenibile in base ai principi dell'A21. L'integrazione avviene infatti sulla base di accordi volontari tra i partner del processo.

Un'integrazione procedurale o normativa si ha quando l'efficacia del Piano d'Azione è regolata dalla legge o quando il Piano è inserito all'interno di procedimenti amministrativi, ad es. per la redazione di determinati piani. Si tratta di ipotesi che si riscontrano di rado in Italia, poiché l'A21L, a differenza di quanto accade in altri paesi (ad es. il Regno Unito) non è regolata da alcuna normativa. Si può però riportare l'esperienza di alcuni Comuni toscani, come Barberino del Mugello, in cui il Piano d'Azione si identifica col Piano Strutturale, previsto dalla L.R. 5/95 “Norme per il governo del territorio” come prima fase per la redazione del Piano Regolatore Generale.

Non risultano esperienze analoghe nel settore dei Piani dei Trasporti e della Mobilità.

In conclusione le alternative possibili per ottenere una sicura integrazione tra le scelte del Piano d'Azione e le politiche settoriali sono due:

- l'adozione di impegni formali al riguardo da parte di tutti i soggetti coinvolti
- l'introduzione di apposite procedure nelle normative di settore



La prima strada, che ha il vantaggio di essere più flessibile e meno “burocratica”, potrebbe avvalersi di strumenti quali gli accordi di programma o gli accordi volontari, il cui uso è sempre più diffuso tra le pubbliche amministrazioni. Un ulteriore vantaggio sarebbe quello di coinvolgere nell’assunzione di impegni anche soggetti privati. Ciò è particolarmente utile nel settore della mobilità, dove un ruolo chiave può essere giocato dai mobility manager aziendali.

La seconda alternativa potrebbe comportare il rischio di un’eccessiva burocratizzazione di un processo, quello di A21L, che si vorrebbe spontaneo e diversificato in funzione delle realtà locali. Potrebbe essere però una naturale evoluzione delle funzioni di consulenza che molti Forum di A21L già svolgono in supporto alle procedure di pianificazione dell’Ente.

Si può anche ricordare che è in preparazione il Decreto di recepimento della Direttiva Comunitaria sulla valutazione ambientale di piani e programmi (V.A.S.)<sup>26</sup>. Tale valutazione, nelle intenzioni del legislatore, e per differenza con la valutazione di impatto ambientale dei singoli progetti, dovrebbe essere attinente alla valutazione di sostenibilità degli obiettivi dei piani e contenere significativi momenti di partecipazione delle parti interessate.

Per questo, e per evitare la moltiplicazione e la mancata integrazione di strumenti con le medesime finalità, si potrebbe pensare ad una sinergia tra le nuove procedure di VAS e le esperienze di A21L, laddove esistenti.

Si tratta di una procedura applicabile anche alla pianificazione dei trasporti e della mobilità, trattandosi di piani che rientreranno nella disciplina della Valutazione Ambientale Strategica.

### 8.3 L’attuazione: le partnership

Le difficoltà principali che hanno limitato il passaggio dalla fase di redazione del Piano d’Azione a quella di attuazione sono di carattere finanziario ed organizzativo. Il primo ordine di problemi è legato alle difficoltà finanziarie comunali e al fatto che, anche nei casi di progetti di A21L assistiti dai finanziamenti del Ministero dell’Ambiente, questi sono stati rivolti alla gestione del processo, più che all’attuazione degli interventi. Ciò è stato riconosciuto nell’ultimo bando, che è stato differenziato a seconda del livello di avanzamento del processo.

I problemi organizzativi, al di là di quelli di integrazione delle politiche all’interno dell’amministrazione, sono derivati anche dalle difficoltà nel coinvolgere le parti sociali partecipanti al Forum nell’attuazione degli interventi

In molti casi si è ritenuto che la responsabilità dell’attuazione del Piano ricadesse unicamente sulle parti pubbliche. Uno dei principi base dell’A21 è invece quello della condivisione delle responsabilità.

L’attivazione di forme di partnership tra soggetti pubblici e privati è uno dei risultati più importanti che possono essere raggiunti alla fine del processo di A21L. Permette, infatti, di tradurre in azioni concrete quella condivisione della visione di sostenibilità che guida il processo, di approfondirla, e di portare i principi dello sviluppo sostenibile anche nell’attività di soggetti privati come imprenditori ed associazioni di categoria.

26. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente in GUCE L197/30 del 21/07/2001.

Esempi applicativi possono essere tratti dall'esperienza dei Comuni del Nord Milano e di Reggio Emilia.

Nel primo caso gli interventi per la mobilità previsti dal Piano sono stati attuati attraverso il progetto pilota "Mobilità sostenibile nel Nord Milano".

Il progetto è stato coordinato dall'Agenzia Sviluppo Nord Milano ed ha coinvolto i quattro Comuni dell'area ed il Consorzio Trasporti Pubblici.

Il suo obiettivo è stato quello di individuare soluzioni innovative nell'organizzazione e gestione di un servizio di trasporto non convenzionale, ad elevata flessibilità spaziale e temporale (Multi origine – Multi destinazione).

Tra gli altri partner troviamo: Caronte, ATM, FS, SATAM, il mobility manager della Siemens, Legambiente (promotrice, insieme al Touring Club Italiano, del progetto Milano Car sharing al quale hanno aderito tre comuni dell'area).

Nel caso di Reggio Emilia i progetti di mobilità sostenibile contenuti nel Piano d'Azione (bike sharing, car sharing, mobilità sostenibile a scuola) sono stati supportati da impegni operativi dei partecipanti al Forum, attraverso un percorso che ha portato alla costituzione di gruppi progetto in partnership e alla firma di accordi volontari. Gli impegni assunti sono stati poi presentati al Forum plenario.

Si tratta di un'esperienza molto interessante perché ha messo a punto un chiaro procedimento di attuazione del Piano d'Azione e per l'utilizzo dello strumento degli accordi volontari per formalizzare gli impegni reciproci dei partecipanti al Forum.

In entrambi i casi proposti, l'attuazione degli interventi è stata supportata dalla collaborazione dei mobility manager.

Nel caso del Nord Milano vi è stato il contributo del mobility manager d'azienda della Siemens, uno dei primi nominati in Italia.

Nel caso di Reggio Emilia il mobility manager d'area nominato dal Comune collaborerà ai progetti di diffusione di modalità sostenibili di mobilità e promuoverà la nomina dei mobility manager da parte delle aziende del territorio.



## Conclusioni (di Lorenzo Bertuccio\*)

Se si guarda all'Agenda 21 come al principale strumento per coordinare e rafforzare le iniziative per la sostenibilità esistenti a livello locale, si capisce l'importanza del coinvolgimento in tale processo dei mobility manager, sia di area che di azienda.

Soprattutto questi ultimi devono avere un ruolo sempre più attivo, anche alla luce del modello di governance ambientale proposto dal World Summit on Sustainable Development, che ha tra gli obiettivi il miglioramento della capacità delle Amministrazioni locali di lavorare anche con il settore privato.

In quest'ottica, i mobility manager aziendali possono diventare degli interlocutori privilegiati per coinvolgere le aziende sui temi della sostenibilità locale.

I mobility manager all'interno del processo di Agenda 21 locale possono:

- **partecipare** portando le proprie competenze tecniche all'interno del Forum e discutendo gli scenari futuri della mobilità locale;
- **informare** usando i canali di comunicazione attivati all'interno dell'azienda o dell'area di pertinenza per far conoscere il processo di Agenda 21 e le attività in atto;
- **progettare** insieme agli altri membri del Forum gli interventi per l'attuazione di una mobilità sostenibile;
- **attuare** gli interventi previsti dal Piano d'Azione locale, anche attraverso i PSCL.

Quando la partecipazione ai processi di Agenda 21 si sostanzia con l'attivazione di forme di partnership tra soggetti pubblici e privati, si esalta la sinergia tra mobility management e Agenda 21. La partecipazione permette, infatti, di tradurre in azioni concrete la condivisione delle scelte e di portare i principi della mobilità e dello sviluppo sostenibile anche nell'attività di soggetti privati come imprenditori e associazioni di categoria.

L'attuazione degli interventi previsti dal Piano d'Azione locale è il punto più importante, perché da un lato rende effettiva la partecipazione dei mobility manager al processo e dall'altro contribuisce a rendere le tecniche di mobility management parte integrante degli strumenti di attuazione dell'Agenda 21 locale.

\*Direttore Scientifico Euromobility Associazione Mobility Manager



# Appendice

## QUESTIONARIO

### IL PROCESSO DI AGENDA 21 LOCALE

In quale fase si trova il processo di Agenda 21 locale?

- adesione
- organizzazione del processo
- attivazione del Forum
- preparazione della Relazione sullo Stato dell'Ambiente
- redazione del Piano d'azione
- attuazione del Piano d'azione
- monitoraggio degli interventi

Può descrivere brevemente le principali caratteristiche del processo di Agenda 21 locale del Suo Comune?

Da quale Ufficio dell'Amministrazione è gestito il progetto di A 21 L?

Quali altri Uffici/Assessorati partecipano al processo?

Il mobility manager di area e/o i mobility manager aziendali sono stati coinvolti nel processo? E, se sì, in quale fase?

In che modo è stata portata a conoscenza della cittadinanza l'adesione del Comune al processo di Agenda 21 locale?

### FORUM

E' stato costituito un Forum?

In che modo è stata pubblicizzata la costituzione del Forum?

Sono stati attivati tavoli/gruppi tematici? Se sì quali?

Uno dei gruppi sopra elencati è stato dedicato o si è occupato di mobilità sostenibile?

Quali gruppi di interesse ne fanno parte?

Quali Assessorati/Uffici comunali ne fanno parte?

Nel corso dei lavori sono stati ascoltati esperti di mobilità sostenibile?

Quali sono stati i risultati del lavoro del gruppo tematico? (documenti, proposte ecc)

Il gruppo ha prodotto dei risultati capaci di influenzare le politiche dell'Amministrazione? In che modo?

In quali forme sono stati portati a conoscenza della cittadinanza i risultati dei lavori del Forum e dei gruppi tematici?

## **ANALISI AMBIENTALE**

E' stata predisposta una Relazione sullo Stato dell'Ambiente?

Quali sono i soggetti che hanno partecipato alla redazione?

In quali settori/capitoli è articolata la Relazione?

Sono stati individuati degli indicatori? A quale modello fanno riferimento? (PSR-DPSIR ecc)

Come è avvenuta la scelta degli indicatori?

Vi sono indicatori specifici per la mobilità? Può indicarli?

Gli indicatori sulla mobilità verranno usati anche per valutare gli interventi previsti nel Piano d'azione o per altri interventi sulla mobilità condotti dal Comune? (es. attività di pianificazione, progetti non rientranti in A211 ecc)

In che modo è stata pubblicizzata la Relazione sullo Stato dell'Ambiente?

Sono state previste versioni differenziate in funzione dei destinatari?

## **PIANO D'AZIONE**

E' stato redatto un Piano d'azione?

Il Piano è stato formalmente adottato dal Comune? Se sì, da quale organo istituzionale?

Sono stati previsti interventi nel campo della mobilità? Se sì, può descriverli brevemente?

Gli interventi per la mobilità indicati nel Piano si sono integrati con la Pianificazione dell'Ente nel settore dei Trasporti (Piani Urbani del Traffico ecc)? In che modo?

Quali sono state le principali difficoltà incontrate nel tradurre in pratica le proposte del Piano d'azione riguardanti la mobilità sostenibile?

## **ATTUAZIONE - MONITORAGGIO**

Gli interventi previsti sono già in fase di attuazione?

Quali soggetti si occuperanno dell'attuazione degli interventi nel campo della mobilità? Sono previste partnership con soggetti privati?

E' già in atto un monitoraggio di questi interventi? Quali risultati ha dato?

# Bibliografia

Ambiente Italia *“Indicatori Comuni Europei – Verso un Profilo di Sostenibilità Locale”*, Milano 2003.

Anna Alberini, Patrizia Riganti Alberto Longo *“Can People Value the Aesthetic and Use Services of Urban Sites? Evidence from a Survey of Belfast Residents”*, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2002.

ANPA *“Linee guida per le Agende 21 Locali”*, Roma 2000.

APAT *“Agenda 21 locale 2003. Dall’Agenda all’Azione: linee di indirizzo ed esperienze”*, Roma 2004.

Avanzi WWF Italia, *“Indagine sull’Agenda 21 locale in Italia”*, Milano 1998.

Avanzi, *“Agenda 21 locale in Italia. Seconda indagine sullo stato di attuazione”*, Milano 1999.

Avanzi – Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali e Territoriali *“Indagine sul coinvolgimento degli attori locali nei processi di pianificazione provinciale”*, Milano 2002

Atti del Workshop: *Agenda XXI locale e pianificazione urbanistica. Nuove politiche del territorio per lo sviluppo sostenibile*, Ancona 2000.

Ecocostemi *“Rapporto sullo Stato di Attuazione di Agenda 21 Locale in Italia”*, CNEL, Roma 2000.

Focus Lab, *“Agenda 21 locale in Italia 2002. Indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 Locale in Italia”*, Modena 2002.

Focus Lab, *“Agenda 21 locale in Italia 2004. Indagine sull’attuazione dei processi di Agenda 21. Partecipazione e progetti per lo sviluppo sostenibile locale”*, Modena 2004.

Formez, *“Le Agende 21 locali. Lo stato dell’arte in Italia”*, Roma 2003.

I.C.L.E.I. “Guida Europea all’Agenda 21 locale. La sostenibilità ambientale: linee guida per l’azione locale” edizione italiana curata dalla Fondazione Lombardia per l’Ambiente, Milano 1999.

I.C.L.E.I. “Accelerating Sustainability: Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21 (LASALA)”, Freiburg 2001.

Istituto Nazionale di urbanistica - Commissione urbanistica partecipata e comunicativa “Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio”, Urbanistica Dossier n.45 – 2002.

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio “Monitoraggio dei progetti di Agenda 21 locale cofinanziati dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio” (bando 2000), Roma 2002.

Nazioni Unite “Italy: country profile implementation of Agenda 21”, New York 1997.

Nazioni Unite, Commission on Sustainable Development, “Second Local Agenda 21 Survey”, background paper no.15, New York 2002.

Osservatorio sull’Agenda 21 locale, “Rapporto 2001 sullo stato di attuazione di Agenda 21 Locale in Italia”, Torino - Ferrara 2001.

Regione Umbria, “I processi di Agenda 21 locale in Umbria”, in “Spazio ambiente”, gennaio 2003.

Julie Catherine Sors “Public Participation in Local Agenda 21: A Review of Traditional and Innovative Tools” nota di lavoro, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2001

The EXTRA project, within the European Community’s Transport RTD Programme Thematic Synthesis Of Transport Research Results “Urban Transport” 2001

World Health Organisation (WHO) *Community participation in local health and sustainable development: a working document on approaches and techniques*, European Sustainable Development and Health Series: 4, 1999.

Finito di stampare  
nel mese di gennaio 2005