

informed cities

MAKING RESEARCH WORK FOR LOCAL SUSTAINABILITY

MODELLI EUROPEI PER LA SOSTENIBILITÀ LOCALE

IL RUOLO DI RICERCATORI, DECISORI POLITICI E ISTITUZIONI
EUROPEE NELL'ATTUAZIONE DEGLI IMPEGNI LOCALI

www.iclei-europe.org/informed-cities

PRIMUS –
POLICIES AND RESEARCH FOR AN
INTEGRATED MANAGEMENT OF
URBAN SUSTAINABILITY

AUTORI

La presente pubblicazione è stata sviluppata nel contesto della iniziativa 'Informed Cities' ed è uno dei risultati del progetto PRIMUS (Policies and Research for an Integrated Management of Urban Sustainability), finanziato nell'ambito del VII Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo dell'Unione Europea, da Maggio 2009 ad Aprile 2012. Il contenuto di questa pubblicazione è un estratto dal libro 'Informed Cities' curato da Theobald, K., Joas, M., Garzillo, C. e Kuhn, S. pubblicato da Routledge, Regno Unito, 2012.

Autori della versione originale inglese: Stefan Kuhn e Cristina Garzillo

Pubblicazione: ICLEI European Secretariat GmbH
Leopoldring 3, 79098 Freiburg, Germany
www.iclei-europe.org, www.iclei-europe.org/informed-cities

Disegno Grafico: Rebekka Dold, Freiburg, Germany | www.rebekkadold.de

La presente stesura in lingua italiana è stata curata da: Cristina Garzillo

Supporto finanziario: Commissione Europea, 7° Programma Quadro, progetto No. 226814

Alcuni diritti riservati, ICLEI European Secretariat GmbH, 2012



Questa pubblicazione è sotto i termini di Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0). Per autorizzazioni al di là dello scopo di questa licenza, contattate urban.governance@iclei.org

Freiburg, 2012

Coordinatore:

Partner:



Disclaimer:

Il contenuto di questa pubblicazione è responsabilità degli autori e non rappresenta necessariamente l'opinione della Commissione Europea.

INTRODUZIONE



© Steve Allen, iStock

Le istituzioni europee svolgono un ruolo molto importante quando si tratta di definire e gestire gli strumenti di valutazione e di monitoraggio per la sostenibilità locale. Il miglioramento della sostenibilità dipende in primo luogo dalla volontà delle autorità locali nel collaborare con le istituzioni europee nella definizione di strumenti adeguati. Ma il mondo accademico può essere (ed è) di grande supporto nel guidare i decisori politici locali a compiere le scelte migliori e ad identificare nuove sfide emergenti.

È stato notato¹ che persiste un'effettiva mancanza di cooperazione tra ricercatori e decisori politici, quasi una mancanza di comprensione reciproca e di scopo comune e condiviso. I decisori politici, infatti, spesso non sono aggiornati né al corrente delle ricerche in corso e i ricercatori non hanno idea alcuna delle priorità e delle questioni più o meno pressanti che i decisori politici devono invece affrontare.

Negli ultimi decenni, la questione di quali siano gli strumenti migliori per l'attuazione della sostenibilità locale è diventata un punto centrale all'attenzione sia dei decisori politici quanto dei ricercatori. D'altronde, le autorità locali hanno bisogno e utilizzano quotidianamente strumenti e metodi per supportare le proprie decisioni, nonché per monitorare e valutare il miglioramento della sostenibilità locale.

Tali strumenti possono essere sia "fatti in casa" ovvero pensati e sviluppati localmente, sia riferirsi a schemi più ampi definiti a livello nazionale o europeo. I sistemi di monitoraggio e valutazione offerti a livello locale riflettono le politiche e gli obiettivi definiti dall'amministrazione e offrono possibilità ridotte di confronto con altre comunità. Al contrario, schemi europei per la sostenibilità valutano la qualità e l'avanzamento dei processi di sostenibilità locale, identificando possibili aree di miglioramento e diventando parte di un sistema di benchmarking a livello europeo. Nonostante vantaggi e svantaggi associabili ad ambedue le categorie, è chiaro come strumenti e meccanismi per supportare le questioni dello sviluppo sostenibile siano assolutamente necessari e per questo motivo risultano sviluppati, negli anni recenti, in misura considerevole.



© iStockphoto.com



© Dave Balton / iStock

Lo scopo della presente pubblicazione è duplice. In primo luogo, mira ad analizzare le connessioni tra gli schemi europei per la sostenibilità locale e le diverse fasi della gestione della sostenibilità. Viene dimostrato che nessuno strumento supporta ordinariamente le diverse fasi del ciclo di sostenibilità: nello stesso modo l'applicazione di uno schema diverso a seconda delle condizioni temporali può costituire la scelta più ragionevole per l'autorità locale.

Successivamente, la trattazione si sofferma su come il dialogo e la cooperazione tra mondo politico e mondo accademico appaia quale premessa necessaria per entrare nel dettaglio della sfida della ricerca applicata alla politica. E formula un approccio metodologico per meglio stimolare collegamenti e legami tra politica e ricerca ed attuare le conseguenti politiche, con i relativi strumenti, per la sostenibilità urbana.

Gli autori concludono che il ruolo della Commissione Europea è fondamentale ed è fortemente supportata da strumenti e meccanismi sviluppati congiuntamente da ricercatori e decisori politici -negli ultimi vent'anni- relativamente proprio alle questioni connesse allo sviluppo sostenibile.

GESTIONE E GOVERNANCE CICLICA PER LA SOSTENIBILITÀ LOCALE: COME COLMARE IL DIVARIO TRA RICERCA E PRATICA.

L'applicazione degli schemi di monitoraggio e valutazione europei fornisce una idonea messa a punto per l'introduzione di un sistema di gestione integrato per la sostenibilità locale. Alternativamente, le città possono considerare tali schemi come un'attività aggiuntiva per interagire con altri governi locali.

La gestione ciclica integrata per la sostenibilità si articola nelle seguenti cinque fasi²:

1. Analisi dello stato attuale del contesto come punto di partenza del processo.
2. Impostazione di un processo locale condiviso per la definizione di obiettivi e target locali.
3. Approvazione in Consiglio di obiettivi e target, con distribuzione di risorse per la loro attuazione.
4. Attuazione del processo secondo specifiche attività, partnership e orizzonti temporali.
5. Valutazione e adozione di nuove azioni per migliorare le prestazioni dei processi.

Le cinque fasi descritte e sopra riportate suggeriscono un approccio ciclico di miglioramento continuo che si reitera adattandosi con duttilità alle condizioni locali.



*Il Ciclo di Sostenibilità.
Fonte: ICLEI 2007*

AFFRONTARE I CAMBIAMENTI NELLA STRUTTURA TECNICO-AMMINISTRATIVA LOCALE



© ICLEI

Per migliorare la sostenibilità locale, è necessario uno sforzo di messa a punto delle condizioni e caratteristiche interne alla struttura amministrativa locale, attraverso l'introduzione di un approccio metodologico ciclico. Questo fa riferimento in modo particolare ai cambiamenti di assetto organizzativo, che possono portare alla necessità di definire in modo attivo un nuovo "sistema", fondamentale per la definizione e l'elaborazione di strategie e politiche per

la gestione dell'ambiente urbano. Non vi è dubbio che sia necessario coinvolgere il mondo accademico e il mondo politico sin dalle fasi iniziali, enfatizzando l'importanza della costruzione di legami e accordi di lungo periodo. Cooperazioni di lungo periodo tra decisori politici e mondo accademico fanno riferimento e sono ancorate ai contesti locali e dipendono dall'esistenza di accordi (gruppi di lavoro) sia di tipo formale che sostanziale o informale. Tali gruppi di lavoro interdisciplinari garantiscono una collaborazione intensa e continua tra decisori politici e rilevanti comunità di ricerca e possono effettivamente supportare le pubbliche amministrazioni a preventivamente definire in modo chiaro le attività di ricerca di cui hanno bisogno e successivamente a fare propri i risultati di tali ricerche. Tali gruppi di lavoro, creati in modo specifico allo scopo o, in alternativa, formati da gruppi pre-esistenti, possono costituire una nuova leadership in grado di mettere a punto nuove soluzioni e sono necessari al fine di generare e poi consolidare la fiducia reciproca. E' stata inoltre proposta la creazione di piattaforme o meccanismi che garantiscano un libero scambio di idee, di informazioni e conoscenza tra le comunità politiche e di ricerca. Il ruolo di tali strutture dovrebbe essere quello di fornire scambio e trasferimento di conoscenza in modo regolare e continuo, con accesso facilitato alla ricerca già esistente, e di agire da broker per lo sviluppo della ricerca aggiornata.



STEP 1: ANALISI DELLO STATO ATTUALE O BASELINE REVIEW

Una volta intrapreso il lungo viaggio verso il raggiungimento della sostenibilità locale, la prima tappa consiste sicuramente nella definizione dello stato attuale. Non coinvolge solo l'ente pubblico ma anche le aziende di servizi allo scopo di dare quanto più possibile una risposta completa ed esaustiva sullo "stato" della città di riferimento. Al fine di analizzare lo stato attuale, le autorità locali devono raccogliere dati e indicatori relativi alla sostenibilità locale. E' opportuno riconoscere i limiti e le difficoltà insite nel processo, quali il controllo e

l'individuazione dei dati rilevanti. Nei casi in cui la banca dati è frammentata e incompleta, i ricercatori possono essere di supporto nel colmare tali lacune e nel migliorare/ristrutturare la banca dati condivisa. In altri casi, è invece necessario raccogliere l'informazione di base ex novo e ridefinire l'intero set di indicatori.

Successivamente è importante definire la cornice di riferimento per lo sviluppo sostenibile locale. Un esempio può essere costituito dagli *Aalborg Commitments*, da cui le autorità locali possono selezionare gli ambiti prioritari su cui focalizzare l'interesse.

INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ

Una volta identificato lo stato di fatto, si suggerisce di selezionare problemi, bisogni e priorità. In questa fase, è sicuramente auspicabile un ruolo più attivo e incisivo nei dibattiti e nei media locali³. Ovviamente non si tratta di un'operazione semplice. La scelta delle priorità richiede infatti l'accordo e il consenso di una grande quantità di stakeholder e attori, oltre che la responsabilità per attuare le azioni previste: è insomma un delicato gioco d'equilibrio tra le diverse discipline e gli svariati settori.



© shironosov, iStock

In molti casi i ricercatori incontrano concrete difficoltà nella comprensione delle necessità dei decisori politici e nella conseguente adozione di eventuali tempestive decisioni. In questo contesto, i ricercatori devono migliorare conoscenza e comprensione di metodi e priorità politiche. D'altro canto, le politiche non possono non tener conto degli ultimi sviluppi della ricerca. È stato rilevato⁴ che il divario tra le necessità dei decisori politici e ciò che riescono ad ottenere in tempi rapidi, fornisce un'occasione al mondo della ricerca per incidere sulle decisioni politiche e sulla pratica, in molti e concreti modi.

La piattaforma, menzionata in precedenza, avrebbe in questa fase il ruolo di comunicare le necessità dei decisori politici ai ricercatori. E i ricercatori possono assumere ruoli molto diversi: possono fornire conoscenze strumentali, nel caso in cui una determinata politica abbia bisogno di sviluppo di scenari; possono sostenere l'importanza di determinate questioni; possono criticare lo sviluppo di specifiche politiche, identificare lo stato dell'arte o la conoscenza di base e mediare nei conflitti politici.

Almeno un terzo delle autorità locali crede *nell'autorità scientifica come strategia di marketing*. In modo simile, i ricercatori identificano le *credenziali accademiche e la neutralità* come fondamentali nei conflitti politici. Le raccomandazioni degli esperti sono nelle condizioni di legittimare quindi le decisioni dei politici⁵.



STEP 2: OBIETTIVI E TARGET

© I'm Georgie, flickr, under a Creative Commons license



Obiettivi e soprattutto target possono essere considerati come il naturale punto d'incontro di ricerca e pratica, nel senso che la volontà politica è espressa da numeri basati sull'evidenza scientifica. È importante che la possibilità di raggiungere i target programmati sia dimostrata secondo un equilibrio tra visione creativa e fattibilità, per evitare dannosi cambiamenti in una fase successiva. La scelta e lo sviluppo di un insieme di target richiede l'accordo e il consenso di una grande quantità di stakeholder e

attori, oltre che la responsabilità per attuare le azioni previste. Per questo motivo, la definizione e fissazione di target è spesso uno step che viene scavalcato dalle autorità locali e su cui c'è, a volte, mancanza di iniziativa e azione. Passare dall'analisi dello stato di fatto direttamente all'attuazione di progetti può apparire una strategia molto più conveniente. In verità, la mancanza di un consenso legittimato e autorevole sulle direzioni di sviluppo e la presenza di soli progetti isolati e frammentati potrebbe all'incontrario non garantire miglioramenti tangibili della situazione locale. Dall'inizio del 21esimo secolo, la fase di definizione dei target è un momento fondamentale negli schemi per la sostenibilità locale a livello europeo. Sottoscrivendo *Aalborg Commitments*, per esempio, i governi locali s'impegnano volontariamente a fissare 50 target in 10 aree tematiche ed a sottoporre a verifica i progressi compiuti rispetto agli impegni intrapresi per la *Rete europea delle città sostenibili*. Altri schemi implicitamente guidano le autorità locali all'adozione di target pre-definiti – per esempio, la riduzione del 20 % di emissioni di CO₂ con la sottoscrizione del *Patto dei sindaci*⁶ – e la preparazione di un *Piano di Azione per l'Energia Sostenibile*, che disegna le azioni per il raggiungimento del target. Ovviamente tali piani di azione dovranno contenere al proprio interno ulteriori obiettivi e target specifici.

OBIETTIVI O TARGET?

Prima di analizzare il possibile ruolo della ricerca nel processo di definizione di obiettivi e target per la sostenibilità locale, è bene evidenziare la differenza principale tra questi due step. Mentre gli obiettivi sono generalmente di tipo qualitativo (per esempio, mobilità sostenibile), i target devono essere necessariamente quantitativi e misurabili (per esempio, 20% auto in meno nel centro storico). Per questa ragione, gli obiettivi delle città europee possono essere affini e paragonabili, come dimostra l'esempio degli *Aalborg Commitments*⁷. I target invece sono specifici delle condizioni locali. Mentre è facile ottenere il consenso per quanto concerne gli obiettivi, la fase di definizione dei target è abbastanza delicata ed è il risultato di un equilibrio tra *ciò che è necessario*, *ciò che è possibile* e *ciò che si desidera*. Ed è proprio questo equilibrio che richiede una forte mediazione da parte del mondo accademico, come gli esempi seguenti mostreranno.

CIÒ CHE È NECESSARIO

Il tener conto di *ciò che è necessario*, potrebbe portare a compiere scelte estreme. Dividendo, per esempio, la quantità totale di gas effetto serra che il pianeta assorbe annualmente senza riscaldare l'atmosfera per il numero totale dei cittadini sulla terra, le emissioni pro-capita di CO₂ potrebbero ammontare a circa il 10 per cento delle emissioni attuali di una qualunque città europea, suggerendo quindi un consenso per la fissazione di un target di diminuzione del 90 per cento. Questo target difficilmente potrebbe essere condiviso da stakeholder o partiti politici perché considerato radicale, irrealistico o utopico. Nonostante ciò, le azioni programmate devono essere condivise con gli *stakeholder* in modo da rendere comprensibile la visione strategica e svolgere azioni di supporto sia nell'attuazione sia nel controllo delle azioni. Il mondo accademico può essere di efficace supporto nella difficile fissazione del target più idoneo per una specifica città, tenendo conto delle sue necessità di lungo periodo, facendo uso di dati validati scientificamente e mantenendo una posizione neutrale. In aggiunta, possono contribuire in modo significativo a promuovere, comunicare e coinvolgere, possono guidare gli input degli *stakeholder* verso target più ambiziosi e rafforzare le sinergie tra visione del Consiglio e azioni operative che contribuiscono al raggiungimento di un unico obiettivo. I punti di vista di *esperti/ricercatori* nella fase di definizione dei target sono vantaggiosi sia per il processo che per la valutazione/supporto dell'attuazione delle diverse azioni. Illustrando in modo oggettivo ciò che è necessario e possono spingere l'adozione di target locali nella direzione di ciò che è possibile



© Isabel Fernández

CIÒ CHE È POSSIBILE

Il *ciò che è possibile* potrebbe essere difficile da influenzare ma è estremamente importante da riconoscere. Per esempio, gli abitanti di una città spagnola hanno la necessità di limitare l'uso quotidiano di acqua potabile; al contrario cittadini finlandesi hanno maggiore disponibilità e quindi minore controllo nel ridurre gli sprechi. Una città caratterizzata dalla presenza d'industria pesante potrebbe raggiungere tangibili miglioramenti nella qualità dell'aria attraverso nuovi e moderni apparati tecnologici; una città universitaria basata su servizi richiede uno sforzo collettivo per ridurre le emissioni generate principalmente dal traffico veicolare. Nel caso di una città in rapido sviluppo, l'amministrazione non riesce a offrire possibilità di

edilizia residenziale agevolata come nel caso di città in contrazione, anche se probabilmente hanno più risorse finanziarie per investire in questo target. Dagli esempi sopra descritti è evidente che la selezione dei *target* ha luogo in un dato contesto politico ed organizzativo e richiede un insieme di competenze, capacità manageriali, sensibilità nei confronti dei molteplici *stakeholder* ed altre specifiche caratteristiche. Oltre a compilare la banca dati, i ricercatori dovranno illustrare le possibilità dei *target* selezionati in base alle circostanze al contorno, selezionando e condividendo delle azioni, aiutando a eliminare i target irrealistici e quelli inefficaci. Questa fase è abbastanza delicata perché non è facile stimare a priori l'effetto di determinate azioni ed iniziative. Nonostante ciò, un ulteriore contributo del mondo accademico può riferirsi alle azioni programmate condivise in modo da rendere esplicita la visione strategica e svolgere azioni di supporto sia nell'attuazione che nel controllo delle azioni. Condividendo (partecipando ed entrando in azione) con gli *stakeholder* coinvolti nel processo *ciò che è possibile*, i ricercatori possono in definitiva arrivare ad influenzare il *ciò che si desidera*.

CIÒ CHE SI DESIDERA



© AVTC, iStock

Ciò che si desidera potrebbe evolversi e modificarsi sia nel lungo periodo, sia in quello breve attraverso l'informazione e il dialogo. Sotto le stesse condizioni fisiche ed economiche, città diverse potrebbero definire target differenti, per svariati motivi. È evidente che non è possibile, per difficoltà limiti e differenze, sviluppare politiche attuative e ottenere risultati concreti che riguardano tutte le aree tematiche dello sviluppo sostenibile. La "città solare", per esempio, lascerà da parte le problematiche connesse con la segregazione sociale; mentre la "città inclusiva" potrebbe essere più tollerante con la produzione di energia fossile. Inoltre, gli stakeholder hanno diversi punti di vista su quali target siano da ritenersi appropriati e quali no. In ogni caso, nessun target potrà essere raggiunto senza il contributo degli stakeholder. Vi è quindi la necessità di attribuire

chiaramente sin dall'inizio del processo le responsabilità e la tempistica alle azioni. Infine, ciò che si desidera è fortemente influenzato dallo *Zeitgeist*, cioè dallo spirito o tendenza culturale predominante in quei determinati anni, in grado di riflettere il progresso verso il raggiungimento della sostenibilità locale considerata come un lungo entusiasmante viaggio, articolato in tappe successive. È fondamentale che la ricerca scientifica costituisca un concreto operativo supporto per i decisori politici nei loro sforzi per lo sviluppo sostenibile relativamente ai seguenti tre aspetti: la definizione delle priorità politiche, l'esercizio dell'influenza sugli stakeholder e il supporto nella condivisione e diffusione di stili di vita sostenibili.

L'abilità di muovere verso direzioni di sostenibilità può anche dipendere (e molto) dalla capacità di ricercatori e decisori politici a lavorare in cooperazione. In linea generale, gli approcci necessari per sviluppare connessioni e nessi operativi tra politica e ricerca nella fase di definizione dei target hanno la necessità di riferirsi a cooperazioni continuative auspicabili ed anzi necessarie al fine di generare e poi consolidare la fiducia reciproca. Rappresentanti sia del mondo accademico che di quello politico enfatizzano l'importanza della costruzione di legami e accordi di lungo periodo, basati sulla volontà reciproca tra l'autorità locale e la relativa università. Cooperazioni di lungo periodo tra decisori politici e mondo accademico fanno riferimento e sono ancorate ai contesti locali e possono dipendere dall'esistenza di accordi sia di tipo formale che sostanziale o informale. Solo una collaborazione intensa e continua tra decisori politici e importanti comunità di ricerca può effettivamente supportare le pubbliche amministrazioni a preventivamente definire in modo chiaro le attività di ricerca di cui hanno bisogno e, successivamente, a fare propri i risultati di tali ricerche. I decisori politici hanno bisogno della piena credibilità dei ricercatori e di risultati delle ricerche immediatamente spendibili come "elemento chiave" per ogni forma di collaborazione. Inoltre, gli scienziati possono assumere ruoli manageriali e di terzietà in conflitti e tensioni politiche. In questa prospettiva, l'adozione di un approccio neutrale ed oggettivo è un elemento di grande importanza, spesso decisivo.

TARGET E INDICATORI

A differenza degli obiettivi a carattere qualitativo, i target devono essere misurabili e quantitativi. È evidente come non sia possibile considerare le diverse prospettive e discipline e contempo-

raneamente garantirne l'efficacia ed efficienza economica e temporale. È dunque consigliabile selezionare il set d'indicatori per supportare i decisori politici a compiere delle scelte che siano in linea con gli obiettivi di sostenibilità. La questione -assolutamente centrale-degli indicatori è stata analizzata e discussa secondo diversi approcci e ha evidenziato due problematiche: il rischio di un'eccessiva complessità e quello opposto di un'eccessiva semplicità. Tra questi due estremi vi è indubbiamente un "ventaglio" articolato e complesso di possibilità che consente di identificare un approccio che soddisfi tutti gli indicatori selezionati. Alcuni schemi per misurare la sostenibilità locale a livello europeo (e nazionale) come, per esempio la *European Green Capital Award* (il premio per la capitale verde europea)⁸, sono strutturati sulla base di un numero di indicatori chiave secondo cui le città devono dimostrare i progressi conseguiti. Su questa base, la commissione di esperti e la giuria valuteranno le realizzazioni passate dei candidati e la loro capacità di programmazione. A meno che l'amministrazione non decida di aderire a schemi europei o nazionali, il processo di selezione degli indicatori dovrebbe essere garantito attraverso la creazione di un team di lavoro intersettoriale basato sul contesto locale, con la sua utilità e concretezza. Altri schemi già includono target pre-definiti: nel caso del *Covenant of Mayors* o Patto dei Sindaci, il target è quello di ridurre le emissioni CO₂ di almeno il 20 per cento. La condizione di avere un solo target comune per tutte le autorità locali europee può essere di gran vantaggio per la comunicazione e la presentazione di ciascuna iniziativa. Tuttavia, come discusso in precedenza, per raggiungere il target predefinito occorre selezionare e definire delle azioni che variano a seconda dei punti di partenza delle città: in alcuni casi, possono essere strettamente legate a processi esistenti, in altri casi possono richiedere invece la condivisione di un piano d'azione a lungo termine. La cooperazione tra autorità locali e mondo accademico può essere di efficace supporto nella scelta dello schema europeo da sottoscrivere, evitando ai decisori politici di trovarsi a dover gestire situazioni e richieste inadeguate per l'amministrazione. Allo stesso tempo, la ricerca può supportare l'autorità locale nella fase di selezione e fissazione degli indicatori e nella scelta di target misurabili.



STEP 3: IMPEGNO POLITICO

Lo sviluppo sostenibile richiede il supporto e l'approvazione politica. Questo comporta la necessità di sottoscrivere atti formali di impegno per la sostenibilità locale e per l'adesione agli schemi europei. Il modo migliore per attivare il dialogo a livello politico, è quello di affrontarlo e risolverlo fin dall'inizio, convincendo e convincendosi del valore aggiunto dei target selezionati. Il mondo accademico potrebbe tuttavia considerare questa fase come un rallentamento del processo e forse un indebolimento dei convincimenti e delle ambizioni già espresse.



Eppure, l'approvazione politica è di fondamentale importanza per rendere più determinato ed autorevole il processo, molto più di quanto possano fare piccoli progetti pilota su argomenti specifici. I decisori politici sono sismografi del consenso della società. Analizzando in particolare le implicazioni sui territori e paragonabili a relazioni fra lo sviluppo sostenibile e il vivere quotidiano delle collettività, il riconoscimento del potenziale dei target selezionati ed approvati rappresenta un processo che ripristina il legame tra una comunità e le caratteristiche del suo territorio.

L'IMPEGNO PER AUTORITÀ LOCALI E RICERCATORI



© Nyal, dreamstime.com

Decisori politici e ricercatori lavorano in ambienti molto diversi, fisicamente e concettualmente. Comprendere a fondo queste differenze è una grande sfida per individuare gli approcci necessari per sviluppare connessioni e nessi operativi tra politica e ricerca. È stato notato che persiste un'effettiva mancanza di cooperazione tra ricercatori e decisori politici, quasi una mancanza di comprensione reciproca e di scopo comune e condiviso⁹.

I ricercatori sono legati ad analisi di lungo periodo, i decisori politici hanno la necessità di trovare soluzioni pratiche legate al loro mandato elettorale e da portare tempestivamente sul campo. La ricerca può fornire raccomandazioni o linee guida basate su evidenza scientifica; i decisori politici devono trovare il giusto equilibrio tra miglioramento del contesto locale e persuasione dell'elettorato; altrimenti, semplicemente, non saranno ri-eletti¹⁰.

L'evidenza scientifica (rappresentata dalle raccomandazioni dei ricercatori) potrebbe non riflettere il consenso della società (simbolicamente rappresentato dalla decisione finale del Consiglio comunale). È evidente che, nella fase dell'impegno politico, ricercatori e decisori politici devono rispettare le regole dei loro rispettivi sistemi. Solo una credibile, oggettiva e scientifica analisi della situazione produrrà informazioni utili in grado di influenzare la consapevolezza dei cittadini; solo una decisione politica responsabile, in grado di bilanciare i bisogni e le paure di differenti gruppi di cittadini, sarà in grado di creare fiducia nella leadership politica a favore della sostenibilità. Insieme, decisori politici e ricercatori possono influenzare il consenso della società verso target più ambiziosi, più efficaci.

SCHEMI EUROPEI E DECISIONE POLITICA

Alcuni schemi per le autorità locali tendono a stimolare azioni verso lo sviluppo sostenibile puntando sulla visibilità dell'impegno politico. Per esempio, sia gli *Aalborg Commitments* che il *Covenant of Mayors* necessitano dell'approvazione del Consiglio comunale o provinciale sull'attuazione dei target. Le autorità locali possono utilizzare tali schemi per assicurarsi una sorta di "certificato verde" o accreditamento di sostenibilità: si tratta di un vero e proprio processo di costruzione sociale che consente di dedurre maggiore informazione, consapevolezza e entusiasmo e cattura l'attenzione delle istituzioni europee, dei politici a livello nazionale ma anche dei propri cittadini.



STEP 4: IMPLEMENTAZIONE E MONITORAGGIO

Dal momento in cui il Consiglio approva i target selezionati, significa che l'autorità locale è pronta ad affrontare la fase principale del ciclo di sostenibilità. Si dà così inizio all'attuazione delle azioni previste: sono chiaramente definiti la struttura organizzativa e i soggetti responsabili delle azioni, il processo diventa routine, e si stabiliscono i sistemi di monitoraggio. Inoltre, è indispensabile consolidare e potenziare le reti attive di interessi e gli stessi soggetti operanti sul territorio, al fine di garantire anche una maggiore continuità ai successivi cicli di pianificazione. Quindi, l'implementazione si basa sulla combinazione di un buon piano d'azione, preparazione e valutazione, e, in particolare, sulla comunicazione e il coinvolgimento. L'approvazione da parte del Consiglio comunale di attività e progetti determina il successo complessivo, legittimando le azioni e orientando fortemente la pianificazione urbana degli anni a venire.



© penzo07, flickr, under a Creative Commons license

COORDINAMENTO DELLE AZIONI

Nonostante siano chiaramente definiti la struttura organizzativa e i soggetti responsabili delle azioni, difficoltà politiche o finanziarie potrebbero condizionare o limitare lo spazio di manovra dei decisori politici. Contemporaneamente, la ricerca scientifica potrebbe essere maggiormente o diversamente sollecitata e, in alcuni casi, contestata. In aggiunta, altri stakeholder, quali imprese e aziende di servizi, potrebbero valorizzare interessi diversi, anche in contrasto con le attività già pianificate. In verità, le prospettive di decisori politici, ricercatori e operatori non si escludono a vicenda; piuttosto potrebbero e dovrebbero integrarsi e completarsi a vicenda. Al fine di considerare le diverse prospettive e progetti e, contemporaneamente, garantirne efficacia ed efficienza economica e temporale, è fondamentale una vigorosa attività di coordinamento.

Si suggerisce di utilizzare un approccio integrato, collegando e incorporando i diversi contributi attraverso un approccio sistemico, che consenta di gestire, coordinare e controllare il disegno complessivo e l'attuazione di tutte le azioni e progetti a quel disegno correlati. È, poi, fondamentale selezionare gli uffici e i funzionari più appropriati: “parte dell'arte” sta infatti nel comprendere quali strutture/dipartimenti/aziende coinvolgere e in quali fasi del processo. Responsabilità e tempistica devono essere concordate dall'amministrazione, insieme con ricercatori/esperti, al più tardi in questa fase. Il metodo migliore è quello di coinvolgere i funzionari responsabili delle rispettive attività e ricercatori di dipartimenti accademici e ottenerne riscontro e conferma a livello di direttori e dirigenti.

Impegni volontari e target devono essere tradotti in azioni specifiche da attuarsi entro un definito periodo di tempo, per esempio entro l'anno corrente. Tuttavia, le azioni programmate non necessariamente devono essere completate in ordine cronologico. Sembra infatti opportuno suggerire di utilizzare il piano strategico di monitoraggio dati con cui mantenere traccia di tutta l'informazione rilevante su ogni ambito tematico prioritario/indicatore. E l'informazione significativa va riferita agli attori responsabili del monitoraggio, alla proprietà del dato ed alla sua accessibilità, al formato dell'informazione ed ai commenti/note a supporto.

IL PROCESSO DI MONITORAGGIO



DEVIAZIONI E AZIONI CORRETTIVE

Monitoraggio significa anche scambio di informazioni con gli attori esterni. Rappresenta anzitutto la comprensione che le azioni previste stanno raggiungendo i risultati sperati, costituendo, così, la più forte fonte di motivazione e di stimolo. È invece scoraggiante non ricevere feedback o riceverne di nessuna rilevanza. Gli stakeholder potrebbero non voler più impegnarsi a portare a termine le iniziative responsabilmente intraprese per interessi e bisogni di più breve termine. In questo caso, il ricercatore può assumere il ruolo di mediatore, attivare il dialogo, aumentare la consapevolezza, negoziare e trovare soluzioni per ogni eventuale conflitto. È importante che il ricercatore/esperto consideri questa come un'opportunità piuttosto che come un obbligo e ne tragga il massimo beneficio.



© Bruno Grimm, flickr, under a Creative Commons license

Alcune volte, le deviazioni sono talmente importanti che i decisori politici devono decidere come meglio procedere. Quando ciò accade, i dirigenti/direttori di area informano il Consiglio e la decisione relativa a nuove azioni correttive potrebbe essere di nuovo messa in relazione a rinnovate responsabilità e scadenze temporali. Se i cambiamenti sono tanto sostanziali da non poter essere considerati come semplici "varianti" al progetto, i target dovranno seguire nuovamente l'iter di approvazione. È chiaro che è molto difficile trovare meccanismi di armonizzazione utili a coordinare il pensiero accademico di lungo periodo con un contesto politico e sociale in forte e rapido cambiamento. Questo risulta evidente nei frequenti conflitti di budget tra diverse aree politiche e discipline. Per questo motivo, è importante eliminare le "barriere dipartimentali" spesso insite nelle amministrazioni. La gestione e governance per lo sviluppo sostenibile non deve essere percepita come riferita ad aree amministrativamente separate dai contesti limitrofi e isolate nel loro più ampio contesto. Le influenze funzionali delle città vanno infatti oltre i confini politico/amministrativi per relazioni con molteplici stakeholder e tematiche diverse.



STEP 5: VALUTAZIONE E INFORMAZIONE

La valutazione aiuta a imparare dalle lezioni del passato: supporta nel miglioramento dei processi futuri, fornisce un'analisi degli impatti reali attesi delle azioni previste, è elemento base nella mediazione dei conflitti, giustifica il proseguimento o la conclusione di un processo. La valutazione è importante per la conoscenza, la validazione dei risultati e il processo decisionale. Non è un evento unico ma si distingue in ex-ante, in itinere ed ex-post, e accompagna il ciclo di sostenibilità con una prospettiva fortemente processuale, che integra conoscenza, valutazione e partecipazione:

- prima dell'attuazione (*ex-ante*), la valutazione è utile in fase programmatica per l'individuazione di obiettivi coerenti con altri strumenti di programmazione e, in generale, della strategia di politica ambientale,
- durante l'attuazione (*in itinere*) come processo continuo di individuazione, analisi e modifica delle azioni prioritarie che condizionano l'avanzamento verso il target,
- dopo l'attuazione (*ex-post*), la valutazione è utile per la verifica dei risultati e dei processi conseguiti dall'autorità locale e aiuta nella predisposizione di nuove previsioni di impatti, migliorando i processi partecipativi.

VALUTAZIONE DEL PROCESSO



© GollyGforce, flickr, under a Creative Commons license

La valutazione del processo è uno step importante e critico. È di fondamentale importanza per evidenziare successi, ritardi o inefficienza della cooperazione tra ricercatori e decisori politici che dovrebbe invece rimanere stabile per un certo periodo di tempo e diventare routine. Comunque sia, la valutazione fa riferimento al cambiamento. Il cambiamento ha in questo caso a che fare con nuove strutture,

nuove strategie di cooperazione e nuova cultura organizzativa. Ricercatori e decisori politici sono in un'interazione costante: non solo devono acquisire conoscenze in base alla loro esperienza, ma anche adattarsi alle aspettative, convinzioni e conoscenze degli altri¹². La ri-organizzazione delle strutture e l'adattamento a nuove situazioni e assetti amministrativi porterà ad un miglioramento continuo e faciliterà cicli di gestione successivi.

VALUTAZIONE DEI RISULTATI

Una seconda valutazione è legata ai risultati. È una verifica delle priorità, degli obiettivi e dei target programmatici. Questa fase evidenzia il grado di perseguimento dei target individuati, oltre all'eventuale scostamento tra i target da raggiungere e quelli effettivamente riscontrati o ottenuti. Il confronto è effettuato anche facendo riferimento al target a lungo termine, sotto forma di "percentuale". Ambedue le valutazioni possono suggerire cambiamenti nel processo politico e nei contenuti del programma di attuazione, perché mettono in evidenza successi,

ritardi o inefficienze delle azioni considerate e le ragioni che ne sono state alla base. Infatti, il primo ciclo integrato di sostenibilità descrive e analizza processi e risultati. Inoltre, poiché l'attuazione di azioni specifiche ha sempre impatti su altre attività, è fondamentale esaminare le relazioni (a volte complesse) tra le singole attività. Nella gestione e governance della sostenibilità locale, questi riferimenti sono



© ICLEI

importanti perché le questioni inter-settoriali possono essere risolte solo attraverso una cooperazione tra le varie discipline tradizionali. La gestione nella sua completezza e le eventuali misure correttive possono essere possibili solo se vi è un adeguato consenso sulla visione strategica e se le opzioni alternative sono state discusse approfonditamente

VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ LOCALE A LIVELLO EUROPEO

Tale valutazione fa riferimento alla verifica continua degli stessi Aalborg Commitments e a un benchmarking di autorità locali europee. Gli schemi europei per la sostenibilità locale includono infatti attività di valutazione, generalmente basate su indicatori quantitativi e linee-guida per il monitoraggio e l'informazione.

La valutazione fornisce un quadro informativo attendibile per scopi valutativi, mostrando l'efficacia delle azioni per la sostenibilità e la loro efficacia per un ri-orientamento delle previsioni. Per esempio, le città che hanno ufficialmente sottoscritto il *Covenant of Mayors* devono

“predisporre un rapporto d'attuazione almeno ogni due anni dopo la produzione di un piano d'azione per scopi di valutazione, monitoraggio e verifica”. I processi di monitoraggio e valutazione variano a seconda degli schemi: i tempi di verifica, gli approcci/formati, le caratteristiche di benchmarking, gli indicatori quantitativi o qualitativi, i metodi tecnocratici o partecipativi.



© katerha, flickr, under a Creative Commons license

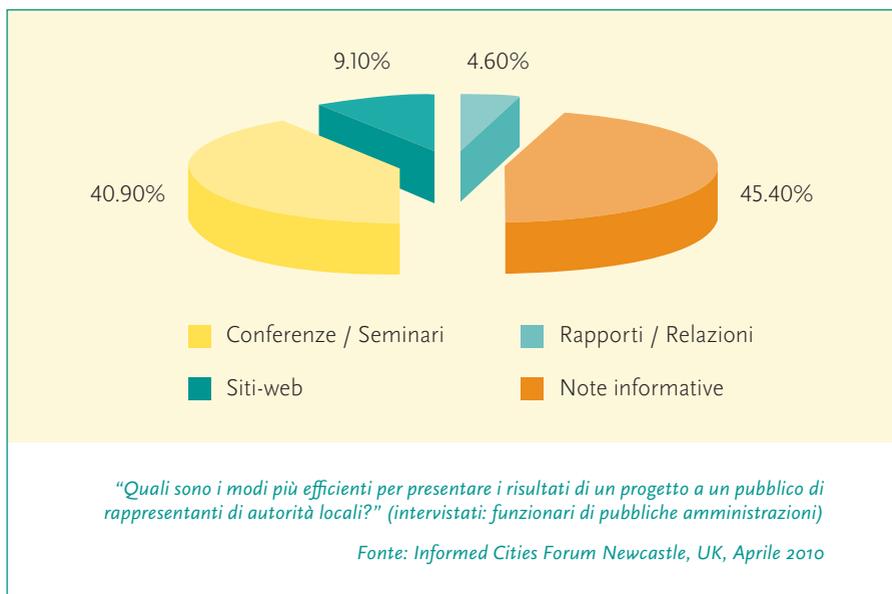
COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE

© Monkeybusinessimages, dreamstime.com



La valutazione non è solo un procedimento tecnico con risultati da presentare ai politici, quanto piuttosto un processo di costruzione sociale che si manifesta a partire dal dibattito pubblico, consentendo di dedurre ed ottenere maggiore informazione, consapevolezza e entusiasmo. Per innescare tali processi, occorrono idonei strumenti comunicativi e di diffusione che stimolino la società civile.

Studi recenti hanno evidenziato come i risultati delle attività di ricerca debbano essere tradotti o trasformati in punti-azione o raccomandazioni per permettere ad un pubblico più vasto di comprendere contenuti e impatti¹³. I decisori politici, ordinariamente, non hanno né il tempo né l'esperienza per leggere in modo approfondito paper scientifici. Decisori politici e ricercatori sono d'accordo nell'affermare che *note informative o conferenze/seminari* annunciati sulla stampa locale sono i metodi migliori per presentare i risultati di un progetto. Al contrario, sia *relazioni/rapporti* che *siti-web* non vengono considerati come validi meccanismi di comunicazione¹⁴. E, di questo, occorre tenere debito conto.



SCHEMI EUROPEI PER LA SOSTENIBILITÀ LOCALE: PRIORITÀ DEI DECISORI POLITICI E CARATTERISTICHE CHIAVE DELLO SVILUPPO FUTURO

Le esperienze pratiche e i feedback trasmessi da decisori politici e ricercatori durante le attività, i gruppi di lavoro e i seminari organizzati nel contesto della *Informed Cities* initiative hanno evidenziato la necessità di sviluppare ulteriormente gli schemi esistenti e finora adottati di monitoraggio della sostenibilità a livello europeo. Un approccio è quello di raccogliere i suggerimenti e le raccomandazioni dei decisori politici e di integrare i punti di forza di ciascuno schema: l'approccio intersettoriale della *Reference Framework for Sustainable Cities*¹⁵ e il reporting personalizzato e aggregato di *Local Evaluation 21*¹⁶; la gamma di obiettivi degli *Aalborg Commitments* e i target del *Covenant of Mayors*; l'integrazione dei dati dell' *Integrated Urban Monitoring for Europe initiative*¹⁷ e il riconoscimento pubblico della *European Green Capital Award*; e così via.



È palese che nessuno degli schemi e strumenti esistenti è in grado di soddisfare tutte le necessità. Come non è prevedibile che gli esperti di ciascuno strumento¹⁸ possano e vogliano unire le forze per creare uno *schema comune europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale*. Conseguentemente, le autorità locali dovranno orientarsi e decidere quale schema possa risultare maggiormente appropriato per quel determinato e singolo contesto. In altre parole, dovranno cercare di definire un proprio sistema di riferimento che derivi da schemi esistenti e che offra le maggiori possibilità ed i più chiari benefici pratici per ogni step e azione. Nella pratica, ad oggi molte città hanno sottoscritto svariati schemi ed hanno identificato sinergie e complementarità che, invece, ancora non sono state identificate a livello europeo.

10 CARATTERISTICHE CHIAVE DEGLI SCHEMI EUROPEI PER LA SOSTENIBILITÀ LOCALE

Quali sono le priorità dei decisori politici che le istituzioni europee dovrebbero considerare nel disegno di futuri schemi per la sostenibilità locale? E quali le più opportune e ragionevoli modalità operative da adottare? Gli autori di questa pubblicazione suggeriscono di mettere in pratica le seguenti 10 “caratteristiche chiave” di un *ideale schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale*.

1. SUPPORTO CICLICO

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale supporta la gestione e la governance della sostenibilità locale in tutte le “cinque fasi” del ciclo di sostenibilità, predisponendo la baseline review, selezionando i target, sollecitando ed acquisendo l'impegno politico, mettendo in attuazione le azioni necessarie per raggiungere i target e valutando tanto i processi quanto i risultati.

2. SET DI INDICATORI

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale è strutturato sulla base di un set di indicatori in grado di riflettere in modo equilibrato lo sviluppo ambientale, economico e sociale. Le informazioni e i dati devono essere rilevanti, esaurienti e disponibili nella loro interezza a livello locale.

3. APPROCCIO INTEGRATO

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale integra le diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile, evitando ove possibile di affrontarle in modo isolato. L'attenzione è concentrata alla protezione dei beni naturali comuni e, contemporaneamente, alla garanzia delle ottimali condizioni di vita a tutti i cittadini.

4. OBIETTIVI QUALITATIVI COMUNI

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale si basa su un set comune di obiettivi qualitativi al quale tutte le autorità locali devono fare riferimento. Gli obiettivi mirano a costruire un'identità urbana conforme ai criteri dell'equilibrio e fanno riferimento, facendole proprie, alle tematiche chiave della sostenibilità.

5. TARGET SPECIFICI

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale fornisce alle autorità locali il più opportuno approccio, con riferimenti utili a selezionare target idonei e misurabili. Tale approccio fa riferimento alla verifica continua degli stessi e a un benchmarking di autorità locali europee cui fare riferimento, pur mantenendo le caratteristiche di forte adattabilità alle diverse condizioni ambientali, economiche e sociali.

6. IMPEGNO POLITICO

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale necessita di un convinto impegno politico e della verifica continua di quell'impegno. La sottoscrizione dello "schema" verrà assentita dall'organo politico (Consiglio Comunale ecc.) e gli impegni presi saranno monitorati periodicamente.

7. BENCHMARKING

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale premia le città che conseguono buoni risultati con riconoscimenti politici e mirata promozione a livello europeo. I criteri di valutazione cambiano a intervalli regolari e in modo trasparente per consentire anche a città molto diverse di poter conseguire risultati di eccellenza.

8. LINEE GUIDA E FONTI

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale è legato ad un sistema che fornisce concrete linee guida tecniche e fonti d'informazione continuamente aggiornate per l'attuazione degli impegni delle autorità locali.

9. FEEDBACK INDIVIDUALE

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale fornisce feedback e risultati personalizzati a tutte le autorità locali. Il feedback è utile per l'autorità locale e facilita lo sviluppo, nel tempo, delle politiche di sostenibilità locali.

10. RAPPORTO INTEGRATO A LIVELLO EUROPEO

Lo schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale fornisce dati aggregati e complessi relativi allo stato della sostenibilità locale a livello europeo. Il sistema di monitoraggio non richiede comunque sforzi aggiuntivi da parte dell'autorità locale nella raccolta dati; l'accesso è aperto al pubblico e non è soggetto a controlli da parte di particolari attori, organizzazioni o istituzioni.

Lo scopo dello *schema europeo d'impegno e monitoraggio per la sostenibilità locale* è quello di cogliere e meglio comprendere (e far comprendere) i cambiamenti nella sostenibilità locale. La check-list sopradescritta può essere considerata come una proposta di “agenda di ricerca” per la Commissione Europea e permette un ampio utilizzo di strumenti e soluzioni a beneficio di tutte le autorità locali in Europa.

Comunque sia, si tratta di lavoro (e di ricerca) in progress. La sostenibilità delle nostre città è uno sforzo collettivo che richiede un'iniziativa congiunta tra agenzie europee e istituzioni, un chiaro coordinamento tra funzionari di pubbliche amministrazioni e ricercatori accademici, nonché il contributo partecipativo dei cittadini. La verità è affare di persuasione e di condivisione: e il dialogo, con il confronto, vi ha una funzione centrale.

Il coordinamento tra città, comunità scientifica e istituzioni europee è una grande e moderna sfida, tanto dal punto di vista pratico quanto da quello ideale. È lì che va ricercato -e superato- il nesso fra accadere della verità e conflitto. Questo non deve stupire: tuttavia, dobbiamo tenere bene a mente che tutto questo aiuta -e molto- a rafforzare la consapevolezza dell'importanza cruciale delle questioni di sostenibilità ed a sviluppare nuove soluzioni strategiche, individuandole anche fra quelle a noi meno familiari.



RIFERIMENTI

- ¹ European Commission (2008), Scientific Evidence for Policy-Making, Brussels, Belgium; e UNCTAD (2006), Research-based policy making: bridging the gap between researchers and policy-makers, Recommendations for researchers and policy makers arising from the joint UNCTAD-WTO-ITC workshop on trade policy analysis, Geneva, 11-15 September 2006
- ² ICLEI (2007), The Aalborg Commitments Implementation Guide. A 5 step approach, Freiburg, Germany
- ³ Jungwirth, M. (2011), Environmental Management Systems in Local Public Authorities, Peter Lang GmbH, Frankfurt, Germany
- ⁴ <http://www.urbansustainabilityexchange.org.uk/>
- ⁵ Live vote conducted among local governments and researchers at the Informed Cities Forum in Newcastle, UK, April 2010
- ⁶ Covenant of Mayors, 2008, http://www.eumayors.eu/index_en.html
- ⁷ Gli Aalborg Commitments sono un set di 50 obiettivi comuni di sostenibilità, <http://www.aalborgplus10.dk/>
- ⁸ European Green Capital Award 2010-2013, http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm
- ⁹ Informed Cities Forum 2011: Live survey documented on http://informed-cities.iclei-europe.org/fileadmin/template/projects/primus/files/Live_Survey.pdf
- ¹⁰ Evans, B., Joas, M., Sundback, S. and Theobald, K. (2005), Governing Sustainable Cities, Earthscan, London, UK
- ¹¹ Holmes and Clark, 2008
- ¹² Jungwirth, M., 2011
- ¹³ European Commission, 2008; e OPM (2005), The impact of research on policy-making and practice: current status and ways forward – Report for the Audit Commission, London, UK
- ¹⁴ Results of an online voting session organised at the Informed Cities Forum in Newcastle, UK, April 2010
- ¹⁵ Reference Framework for Sustainable Cities, <http://www.rfsustainablecities.eu/>
- ¹⁶ Local Evaluation 21 online self-assessment tool for local sustainability processes, <http://www.localevaluation21.org>
- ¹⁷ Integrated Urban Monitoring for Europe, <http://iume.ew.eea.europa.eu/>
- ¹⁸ In particolare, si fa riferimento alle diverse DG della Commissione Europea coinvolte nei vari schemi, quali: DG ENER per il Covenant of Mayors, DG REGIO per il Reference Framework for Sustainable Cities, DG ENV per la European Green Capital Award, etc.

INFORMED CITIES

Informed Cities è un'iniziativa che mira a migliorare la connettività tra mondo della ricerca e mondo politico per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Si articola su una serie di eventi tra ricercatori e decisori politici e sull'applicazione pratica da parte di autorità locali europee di strumenti di ricerca per la gestione urbana sostenibile.

Informed Cities evidenzia come rendere la ricerca utilizzabile dai decisori politici per garantire miglioramenti nei meccanismi di governance a livello locale, nazionale ed europeo.



Informed Cities è finanziato nell'ambito del VII Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo con il nome di PRIMUS – Policies and Research for an Integrated Management of Urban Sustainability.

PER INFORMAZIONI:

Informed Cities Initiative

E-mail: informed-cities@iclei.org

Sito web: www.iclei-europe.org/informed-cities

Seguitemi su: www.facebook.com/InformedCities

Per iscrivervi a **Informed Cities Update**, la newsletter a cadenza quadrimestrale recapitata via email, visitate il nostro sito web e compilate il modulo di riferimento: vi aggiorneremo sui progressi della nostra attività, sugli strumenti per la gestione della sostenibilità e sui prossimi appuntamenti di Informed Cities.