



## 21 IL PROCESSO DI AGENDA 21

*(A cura di Domenico De Leonardis - ARPA Piemonte, Dipartimento di Torino; Marco Glisoni - ARPA Piemonte, Area Ricerca e Studi)*

Nell'ultimo decennio si è assistito ad una crescita rilevante di attenzione verso due aspetti cruciali di politica ambientale. La linea attuata fino agli inizi degli anni '90 basata sul "comando e controllo" cominciava a manifestare le prime crepe sul piano dell'efficacia. D'altro canto si cominciava ad esprimere sempre più l'esigenza di spostare, verso il livello decisionale più vicino alle comunità locali, le leve decisionali tramite anche il coinvolgimento di più soggetti che fino a quel momento "subivano" le scelte di politica ambientale.

Queste due esigenze all'inizio degli anni '90 sono state ben espresse da un documento programmatico siglato da 178 paesi a Rio durante l'*Earth Summit* organizzato dall'ONU nel 1992. Questo documento prese simbolicamente il nome di Agenda 21 intendendo con esso "le cose da fare entro il ventunesimo secolo". L'attuazione di questo grande accordo programmatico, che, a posteriori, risulta essere uno dei pochi documenti di carat-

tere ambientale siglati da un così largo numero di paesi, sarà verificato e rilanciato proprio nel 2002 a dieci anni dalla sua approvazione.

Al di là dei risultati concreti che per la complessità della loro valutazione sono difficili da dimostrare a livello planetario, l'Agenda 21 ha dato vita, per sua stessa statuizione (cap. 28), ad un movimento volontario di comunità locali che si sono impegnate a rispettare gli impegni volontari sottoscritti a Rio dai loro governanti.

Ciò ha comportato la nascita di organizzazioni e di reti di comunità, uno sviluppo di metodologie non solo di analisi ambientale ma di coinvolgimento e costruzione del consenso delle comunità intorno a dei problemi che coinvolgono la vita quotidiana di imprese, cittadini, lavoratori, pubbliche amministrazioni.

Si è quindi spontaneamente creato uno strumento che oggi verrebbe definito di "governance" dove le politiche non sono impartite dall'autorità locale (nel caso italiano comuni, province, regioni ma anche patti territoriali, enti parco) ma vengono definite e condivise da una rete di relazioni e di attori che localmente sono in grado di incidere sui tre fattori di sviluppo (ambiente, economia e società). L'Agenda 21 Locale si può quindi ascrivere tra gli strumenti volontari per gestire l'ambiente in grado nel medio-lungo periodo di fornire delle ricadute concrete in termini di qualità ambientale e sociale dello sviluppo locale.



## 21.1 AGENDA 21 IN ITALIA

Così com'è stata formalizzata dall'esperienza e dalla letteratura l'Agenda 21 Locale è un percorso con delle tappe ben stabilite (impegno formale, attivazione del forum, definizione di un quadro diagnostico di supporto alle decisioni, definizione degli obiettivi, elaborazione di un piano d'azione, approvazione, monitoraggio e valutazione sullo stato di attuazione del piano), che l'ANPA ha individuato nello schema illustrato nella **figura 21.1**.

Attualmente le autorità locali che a livello europeo sono coinvolte in un processo di Agenda 21 sono più di 1.300. Nel 1994 le prime comunità che volevano rispondere positivamente alle sollecitazioni dell'*Earth Summit* si sono riunite ad Aalborg sottoscrivendo una Carta delle Città Sostenibili (detta di Aalborg) e dando vita alla Campagna Europea Città Sostenibili, organizzazione che di fatto coordina i processi in atto, promuove le esperienze, e favorisce gli scambi tra le comunità che decidono di avviare un processo di Agenda 21. Le esperienze e i bilanci delle amministrazioni partecipanti al movimento europeo delle Città Sostenibili sono stati condivisi durante le conferenze di Lisbona (1996) e di Hannover (2000) che hanno focalizzato ed aggiornato, attraverso ulteriori documenti, alcuni obiettivi politici che il movimento, poi, a livello locale, si impegna a raggiungere.

**Figura 21.1 – Il processo di Agenda 21**



Fonte: Linee Guida per le Agende 21 Locali, ANPA 1999

L'impegno italiano sul fronte dell'Agenda 21, anche se formalmente sancito da una delibera CIPE del 1993 che accoglieva all'interno di un Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile i principi dell'Agenda 21 di Rio, è abbastanza recente, ma non privo di significative esperienze. Mentre alcuni paesi europei - come Regno Unito, Spagna, e i paesi nordici - hanno subito recepito e sperimentato i principi dell'Agenda 21 attraverso la nascita di diverse esperienze locali, l'Italia ha visto il fiorire delle prime esperienze nella seconda metà degli anni '90 attraverso l'impegno di alcuni enti definiti "precursori" da una recente ricerca del CNEL: la Provincia e il Comune di Modena, i Comuni di Ferrara, Roma, Bologna, Venezia, e il Comune e la Provincia di Torino. Questi enti di fatto hanno rappresentato il terreno fertile per sperimentare un modello di Agenda 21, in Italia fino a quel momento inesistente, con tutte le difficoltà del caso: mancanza di metodologie, di manualistica, di buone pratiche, di formazione. Il merito di questi enti è stato però di far coagulare intorno a sé, con il progredire delle proprie esperienze, l'interesse di tecnici, amministrazioni statali, enti locali.

Negli ultimi anni, infatti, le esperienze isolate si sono "messe in rete" creando un'Associazione Agende 21 Locali Italiane che attualmente raccoglie più di 300 amministrazioni.

Del resto la correlazione percepita dalle prime amministrazioni tra qualità della vita e sostenibilità ambientale delle scelte è dimostrata dalla classifica delle province italiane con il migliore tenore di vita, pubblicata annualmente dal Sole 24 Ore: 18 province tra le prime 26 classificate hanno sul loro territorio un processo di Agenda 21 Locale in itinere.

L'Associazione Agende 21 Locali Italiane ha contribuito anche a rafforzare il numero delle città aderenti alla Campagna Europea Città Sostenibili (462 - fonte: Campagna Europea, ottobre 2001) e ad avvicinare all'Agenda 21 anche i piccoli e medi centri italiani che notoriamente soffrono maggiormente di un isolamento rispetto al contesto internazionale. L'attività di sensibilizzazione ha coinvolto anche le amministrazioni centrali.

Il Ministero dell'Ambiente ha creato nell'ultimo anno una direzione dedicata esclusivamente allo sviluppo sostenibile raccogliendo l'esperienza dei due premi che ha promosso negli ultimi anni: il "Riconoscimento città sostenibile delle bambine e dei bambini" e il "Premio città sostenibili". Ad inizio 2001 il Ministero ha, inoltre, cofinanziato per la

prima volta 110 programmi di sviluppo sostenibile e di attuazione di Agende 21 Locali con una spesa di 25 miliardi di lire.

Allo stato attuale il processo Agenda 21 Locale in Italia, nonostante la frammentarietà che si registra nel momento in cui si vanno ad analizzare i singoli processi di Agenda 21 in atto, registra una sua maturazione che è riscontrabile non solo dal numero di aderenti alla Carta di Aalborg, che oggi vede l'Italia prima in Europa. Da una recente ricerca del CNEL si desume che un abitante su cinque in Italia partecipa ad un processo di Agenda 21 Locale.

## 21.2 AGENDA 21 IN PIEMONTE

Il Piemonte all'interno di questo contesto nazionale gioca un ruolo sicuramente di primo piano anche se non privo di peculiarità dovute sia alla sua struttura demografica, sia ad un forte ruolo di traino dovuto all'esperienza parallela del Comune e della Provincia del capoluogo regionale.

L'esame congiunto delle adesioni alla Carta di Ferrara e alla Carta di Aalborg, che, si ribadisce, rappresentano solo il primo impegno formale delle amministrazioni locali senza per altro dire nulla in termini di esistenza e qualità del processo di Agenda 21, fanno risultare il Piemonte la prima regione d'Italia quanto a città aderenti ai due network di riferimento (**figura 21.2**).

Sono 45 infatti gli enti sottoscrittori con un ruolo preponderante dell'aria intorno all'area metropolitana di Torino (7) e del Parco del Canavese (22). I capoluoghi di provincia sottoscrittori sono 5 (Alessandria, Biella, Novara, Vercelli, Torino) con un coinvolgimento di 3 amministrazioni provinciali (Biella, Vercelli, Torino).

Se si allarga l'analisi a tipologie di enti pubblici tipiche dell'area montana sono 6 le Comunità Montana che hanno preso un impegno formale attraverso la sottoscrizione di una o di tutte e due le carte (Alto Canavese, Bassa Val Susa e Cenischia, Valle Sacra, Pinerolese pedemontano, Val Sesia) e il già citato Parco del Canavese.

Il Piemonte detiene due curiosità statistiche tra gli enti che aderiscono ai movimenti di Agenda 21 Locale: il comune più piccolo per estensione (San Ponso, 2,2 km<sup>2</sup>) e per numero di abitanti (Chiesanuova, 203 abitanti).

Considerando la popolazione piemontese si può affermare che 1 abitante su 3 è potenzialmente coinvolto in un processo di Agenda 21 Locale (quindi al di sopra della media nazionale).

Il coinvolgimento supera la metà della popolazione residente (57%) nel caso della provincia di Torino dove sia il Comune che la Provincia hanno avviato da ormai più di tre anni un processo di Agenda 21 Locale.

Al di là di questi dati sull'adesione al processo di Agenda 21 Locale rimane difficile valutare il reale impegno delle amministrazioni locali e delle loro comunità. Di sicuro nel contesto piemontese il ruolo di "pioniere" svolto dalla Provincia di Torino assieme al Comune (per cui si spiega il "peso" del territorio torinese sul numero di adesioni regionali) sta innescando un processo virtuoso sia all'interno dell'area Torinese che sulle altre province. I comuni di Collegno, Chieri, Grugliasco e Settimo Torinese stanno, per esempio, con un effetto a cascata, avviando processi di Agenda 21 seguendo la falsariga del processo provinciale. Mentre, a livello regionale, la Provincia di Biella e il Comune di Novara hanno già pubblicato un loro rapporto sullo stato dell'ambiente (**figura 21.3**).

Una misura della diffusione della metodologia del processo di Agenda 21 e dell'interesse delle amministrazioni locali piemontesi verso questo strumento può essere valutata dall'ammissione a cofinanziamento di alcuni progetti di Agenda 21 da parte del Ministero dell'Ambiente nel 2001. Oltre alla Provincia di Torino hanno ottenuto contributi il Comune di Novara, la Provincia del Verbano Cusio Ossola e la Comunità Montana Val Sesia.

### 21.2.1 L'ESPERIENZA DI AGENDA 21 NEL CONTESTO TORINESE

Le amministrazioni provinciale e comunale di Torino hanno avviato ognuna la propria Agenda 21 sul finire del 1998. I tre anni di lavoro hanno portato ad una fase avanzata del processo che dovrebbe raggiungere sul finire del 2001 l'obiettivo fondamentale del varo del primo piano d'azione ambientale della Provincia. I primi passi concreti delle due amministrazioni si sono registrati nel 1999 con la pubblicazione di un Rapporto sullo Stato dell'ambiente da parte del Comune ed una Proposta di Piano d'Azione provinciale, aventi entrambi la funzione di documenti di analisi a supporto del Forum da istituire. L'anno successivo, su spinta dell'amministrazione provinciale si sono coinvolti nel processo di concertazione due luoghi già esistenti e operanti all'interno dei processi decisionali di sviluppo locale del territorio, Torino Internazionale e i Patti territoriali della provincia di Torino. Il 5 giugno





del 2000 è stata formalizzata la nascita del Forum provinciale ed è stato avviato un confronto con i vari rappresentanti delle categorie sociali per valutare le disponibilità e le sinergie potenziali sui temi suggeriti dai due documenti sopra citati.

Questo tavolo è stato, in seguito, suddiviso nel periodo gennaio-giugno 2001, su tre assi di discussione (Popolazione, Modello Insediativo e Consumi, Attività Economiche Produttive, Mobilità e Trasporti) sull'area metropolitana; e sui vari patti territoriali nell'area extrametropolitana. Dopo un anno di concertazione, a giugno 2001, è stato presentato un primo rapporto intermedio sulle attività del Forum dal titolo "Rafforzare la partecipazione, sostenere l'azione" contenente le linee strategiche approvate dai partecipanti (detti tecnicamente *stakeholder*).

A supporto delle decisioni che durante questa fase sono state intraprese dal Forum è stato presentato il calcolo dell'impronta ecologica della provincia di Torino. L'impronta ecologica ci dice "quanta natura" utilizziamo per sostenere i nostri stili di vita: un torinese richiede circa 3,3 ha di territorio per soddisfare i suoi bisogni e per assorbire le sue emissioni di anidride carbonica, ovvero la provincia di Torino "usa" una superficie pari al 20% del territorio nazionale (v. Capitolo 18).

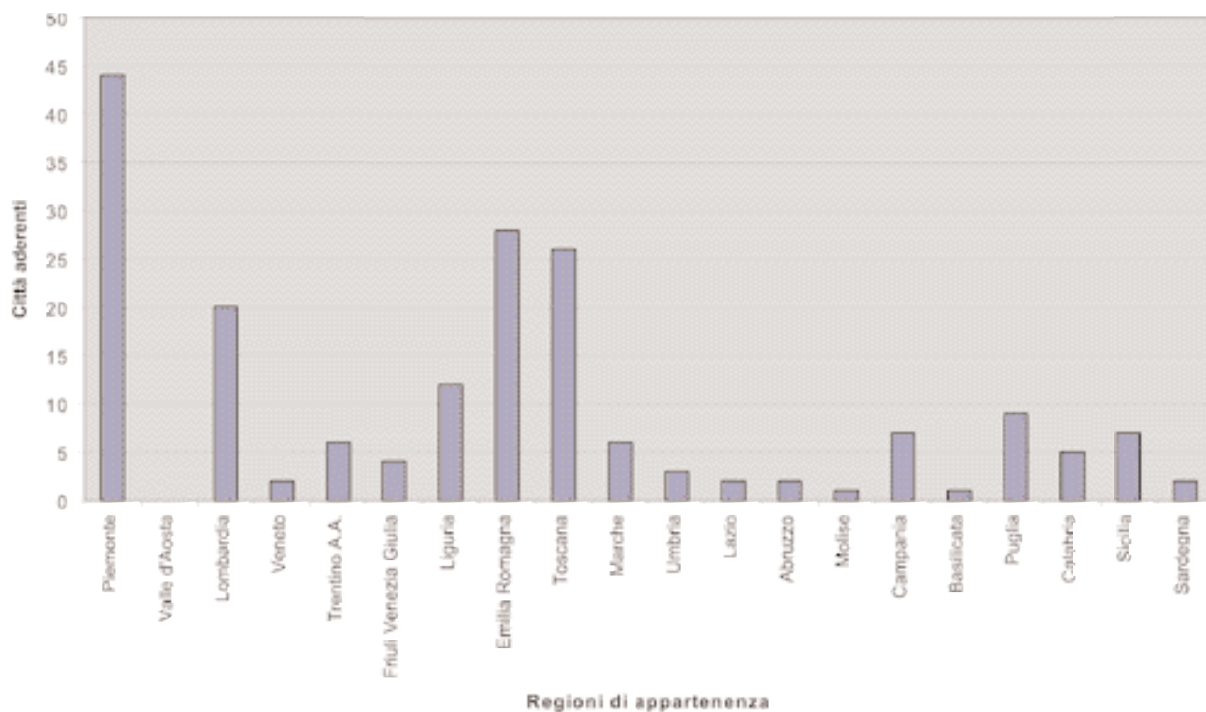
Per ulteriori informazioni:

[www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/index.html](http://www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/index.html)

[www.torino-internazionale.org](http://www.torino-internazionale.org)

[www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it)

Figura 21.2



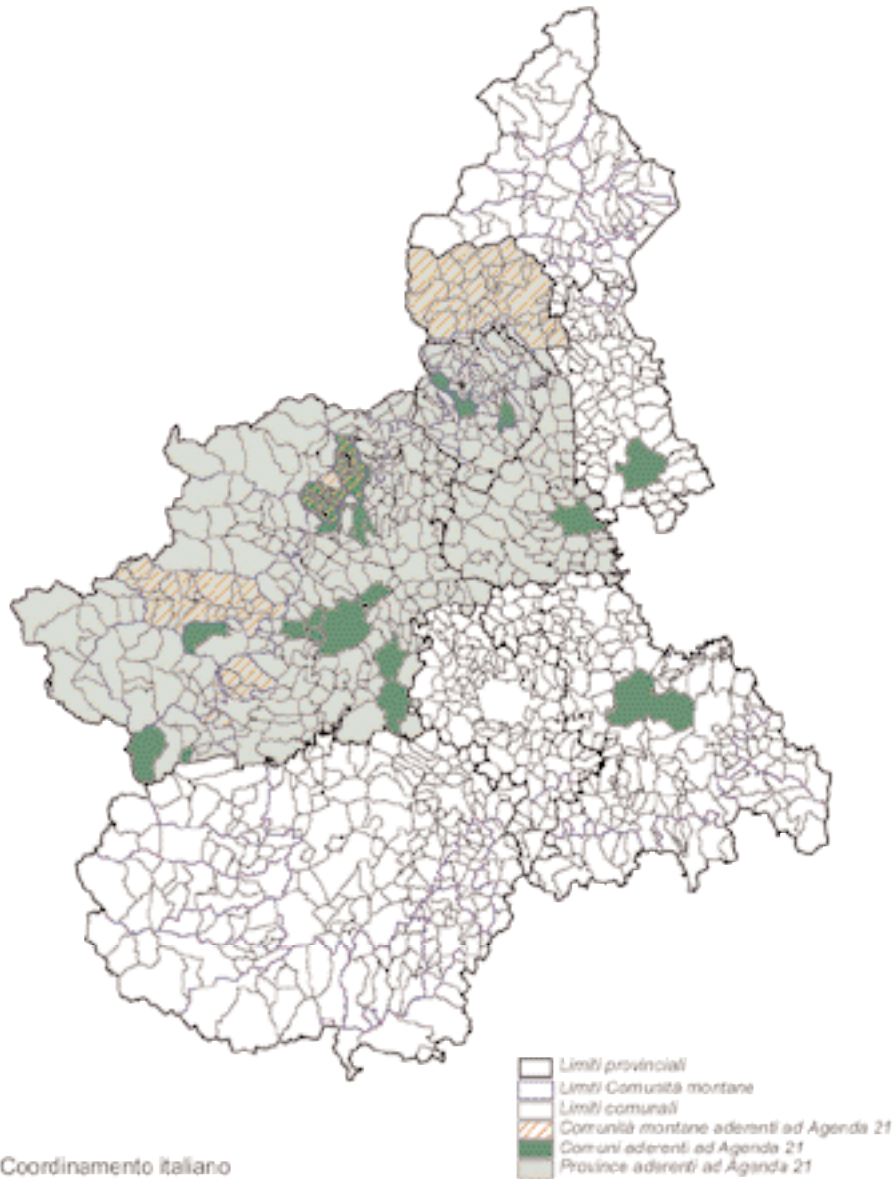
Fonte: CNEL, 2000



Figura 21.3

## Enti locali aderenti all'AGENDA 21 in Piemonte

(alla data del 01/10/01)



Fonte: Coordinamento italiano Agende 21 locali ([www.comune.modena.it](http://www.comune.modena.it))