

PARTE I – IL QUADRO DI RIFERIMENTO ISTITUZIONALE

2. LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL NEGOZIATO INTERNAZIONALE MULTILATERALE

In materia di sviluppo sostenibile si annoverano opinioni e posizioni molto diversificate. Vi sono però alcuni punti fermi, il primo dei quali è che questo concetto prende corpo nelle sedi di un nuovo tipo di coscienza collettiva ecologista che si irrobustisce nei trenta anni successivi alla Conferenza ONU sull'”*Ambiente Umano*”, tenuta a Stoccolma nel 1972, anni segnati dal prevalere di altre tematiche sullo scenario internazionale, in contemporanea con la pubblicazione a cura del Club di Roma del saggio “*Limits to growth*”. Quest'ultimo segna una svolta nella cultura e nella consapevolezza collettiva, inserendo nel dibattito la percezione che bisogna fare i conti con la dimensione finita delle risorse naturali.

La contraddizione con il pensiero dominante in materia di economia, sviluppo e tecnologia non può essere più evidente. Quel saggio instilla il dubbio che la crescita infinita della ricchezza potrebbe rivelarsi incompatibile con l'ammontare insufficiente delle risorse naturali, nonostante l'impressionante sviluppo della tecnologia.

In quegli stessi anni cadono due importanti miti, la disponibilità infinita di energia nucleare e la possibile fuga dal pianeta mediante l'esplorazione dello spazio. La delusione restituisce a fine secolo una comunità internazionale che, caduto il muro di Berlino senza dar luogo all'attesa impennata della ricchezza del mondo intero, non può fare a meno di interrogarsi sul modello vincente di crescita economica. Almeno fino al Summit ONU sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg 2002, questa riflessione avviene nell'intera comunità internazionale, con un ruolo determinante delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e delle grandi Agenzie multilaterali. Questo è il terreno di coltura del pensiero dello sviluppo sostenibile, secondo alcuni un ossimoro, secondo altri una scommessa ineludibile per il futuro dell'umanità, dell'ambiente e dello stesso pianeta.

E' percezione comune che il modello di crescita economica che ci viene consegnato, dalla rivoluzione industriale alla globalizzazione, è ambientalmente e socialmente insostenibile. Consuma più risorse naturali di quante non siano a disposizione, produce più povertà, disuguaglianza ed esclusione che non aumento globale di ricchezza, non può essere esportato nei paesi in rapida crescita economica, pena la distruzione in pochi anni degli equilibri sui quali si basa l'ipotesi stessa di sopravvivenza dell'umanità. In altre parole l'attuale modello di crescita economica è distruttore di equilibri, laddove la sostenibilità richiede che essi vengano salvaguardati nel tempo e consegnati alle generazioni future.

In materia di equilibri indispensabili nei rapporti tra economia, società ed ambiente, fanno testo le regole fissate dall'economista Herman Daly nel 1991:

- la pressione antropogenica sui sistemi naturali non deve superare la loro capacità di carico;

- il prelievo di risorse rinnovabili non deve superare la capacità di rigenerazione degli *stock* naturali;
- le emissioni di inquinanti nell'ambiente non deve superare la capacità di assorbimento dei recettori naturali (*sink*);
- il prelievo di risorse non rinnovabili deve essere compensato dalla produzione di una pari quantità di risorse rinnovabili che a lungo termine siano in grado di sostituirle.

E' difficile contraddire tali principi. Infatti nemmeno le colonie di scettici che prosperano a vario titolo a ridosso delle amministrazioni dei vari paesi li mettono ormai più in dubbio. La controversia si è spostata sulle condizioni economiche e materiali che causano pressioni insostenibili sull'ambiente, sulla società e sulla risposta degli ecosistemi, la cosiddetta resilienza.

Pur nella molteplicità delle visioni, viene generalmente condiviso il pensiero che attuare politiche di sostenibilità comporta una sostanziale riduzione degli sprechi, una nuova visione ecologista dello sviluppo o, se si preferisce, una variante ecologista della modernità, capace di operare con una visione razionale e scientifica delle inter-dipendenze sistemiche che determinano i rapporti, invero complessi, tra economia società ed ambiente. Le categorie di una revisione o riforma del modello di sviluppo sono dunque fondamentalmente: il rilancio della conoscenza, della ricerca e dell'innovazione; la dematerializzazione dell'economia, un processo che deve assicurare la riduzione delle quote di materia e di energia per assicurare una quota di benessere; la efficienza, la revisione di tutti i processi di produzione e di consumo con il fine di produrre di più con meno e la sufficienza, una categoria che rimanda alla riduzione delle quote di risorse naturali nel consumo delle persone.

La complessità stessa di questo quadro concettuale rinvia direttamente alla necessità di tenere sotto controllo tutte le variabili della sostenibilità e quindi alla capacità di misurare le politiche di sviluppo sostenibile nei termini della loro concreta incidenza sullo stato dei sistemi economici e sociali oltre che sull'ambiente e sui fattori di pressione. E' questa la ragione prima per la quale il Progetto qui presentato è stato istituito. Consapevoli come siamo che crescono la popolazione, i consumi, i rifiuti ma anche l'inquinamento, la povertà relativa, che cresce la ricchezza totale, che la biodiversità si degrada, che l'atmosfera si scalda, che, in sostanza siamo molto lontani dalla sostenibilità, abbiamo bisogno di sapere, di misurare, di quantificare se vogliamo cercare di correggere tendenze tanto pericolose.

Gli indicatori sono di grande utilità per capire a che punto siamo, pur nel perdurare di importanti carenze conoscitive. Per monitorare le azioni e le politiche per il cambiamento è inoltre necessario indicare dei *target* e dei tempi in modo che ogni indicatore possa diventare un segnapassi per i possibili progressi. Gli indicatori consentono di misurare e valutare i processi al di là dei pregiudizi, di analizzare i *trend*, di valutare gli andamenti reali. Gli indicatori si prestano a tradurre le conoscenze sistemiche in unità di informazione che possono essere raccolte in *database* ed interpretate per sostenere i processi decisionali.

2.1. I limiti allo sviluppo e il nostro futuro comune

Agli inizi dello scorso secolo, nel 1900, dice G. Bologna, utilizzavamo giornalmente solo pochi barili di petrolio; nel 1997 il consumo quotidiano era di 72 milioni di barili. Utilizzavamo metalli per una ventina di milioni di tonnellate e siamo passati ad oltre 1,2 miliardi di tonnellate. Il consumo di carta è passato dai 4 milioni di tonnellate del 1900 a circa 160 milioni di tonnellate nel 1998. Le materie plastiche erano sconosciute nel 1900; la loro produzione ha raggiunto i 131 milioni di tonnellate nel 1995. L'economia industriale attinge attualmente a tutti i 92 elementi presenti in natura e compresi nella tavola periodica di Mendelejev, mentre nel 1900 ne utilizzava solo una ventina.

Il prodotto globale lordo dell'economia mondiale è passato dai 2.300 miliardi di dollari nel 1900 ad oltre 42.000 miliardi di dollari nel 2000.

La nostra specie esiste sulla superficie della Terra da almeno 150.000 anni, e si è andata evolvendo da linee filetiche che, giungono sino ad alcune specie del genere *Australopithecus* ed *Ardipithecus* che risalgono a più di 4,5 milioni di anni fa. Secondo le stime più accreditate sulla popolazione umana 10.000 anni fa vi erano dai 2 ai 20 milioni di abitanti. Intorno all'inizio dell'era cristiana la popolazione umana era tra i 170 ed i 330 milioni. Intorno al 1650 eravamo tra 1500 ed i 1600 milioni. Il primo miliardo di abitanti fu raggiunto intorno al 1830. Abbiamo iniziato il Novecento con un miliardo e 600 milioni di abitanti e lo abbiamo chiuso con oltre 6 miliardi di abitanti. I sei miliardi sono stati raggiunti alla data simbolica indicata dall'ONU il 12 ottobre 1999. Le Nazioni Unite (2001) forniscono le stime relative alle proiezioni della popolazione al 2050. La popolazione cresce attualmente ad un tasso annuale dell' 1 ~2 %, il che significa 77 milioni in più di esseri umani l'anno. Sei paesi costituiscono da soli la metà di questo incremento: L'India per il 21%, la Cina per il 12%, il Pakistan per il 5%, la Nigeria ed il Bangladesh per il 4% e l'Indonesia per il 3%. Al 2050 la forcella previsionale si estende tra i 7,9 e i 10,9 miliardi con un valore più probabile di 9,3 miliardi.

Il tema centrale per il nostro presente e per il futuro è come riuscire a vivere su questa Terra con questo numero di esseri umani, in maniera dignitosa ed equa per tutti, senza distruggere irrimediabilmente le risorse e i sistemi naturali e senza oltrepassare le capacità di questi stessi sistemi di sopportare gli scarti ed i rifiuti delle attività produttive. L'economia persegue la crescita economica continua che, inevitabilmente, nonostante i perfezionamenti della tecnologia, continua ad erodere i sistemi naturali, a inquinarli. Il processo che va sotto il nome di globalizzazione dell'economia, contribuisce a questo tipo di crescita ma aggrava le differenze sociali e il *gap* di ricchezza materiale tra i ricchi e i poveri del pianeta.

Siamo la prima generazione che possiede gli strumenti per comprendere i cambiamenti che la stessa attività umana ha prodotto sulla Terra e nello stesso tempo siamo l'ultima generazione che ha l'opportunità di influenzare molti di essi, ma manca ancora la consapevolezza, che questi problemi possono essere risolti solo con una vera e propria rivoluzione culturale rispetto ai nostri modi di concepire i sistemi economici, quelli sociali e quelli naturali. Una rivoluzione che dovrebbe avere i connotati delle due grandi precedenti rivoluzioni, quella agricola e quella industriale.

G. Bologna osserva che il concetto di sostenibilità deriva dal verbo “sostenere” che vuol dire supportare, sopportare, mantenere il peso di, dare forza a, ecc. Si tratta di un concetto apparentemente molto chiaro; sembra infatti facile pensare al fatto che ogni nostra azione possa essere sostenuta dalle capacità presenti nel sistema su cui si opera. Il termine sostenibilità e, soprattutto, quello di sviluppo sostenibile, si è andato formando negli anni '80 nell'ambito della comunità internazionale, in particolare nelle Nazioni Unite. Il concetto di sviluppo, strettamente legato a quello di crescita economica, entrava in evidente conflitto con l'ambiente. La crescita economica anziché garantire abbondanza, benessere e rimuovere i fattori di povertà è diventata in tutti i paesi, poveri e ricchi, sempre più causa di disuguaglianze, povertà e scarsità.

La contraddizione tra sviluppo ed ambiente si è andata appalesando alla fine degli anni Sessanta, in particolare nei lavori preparatori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, il primo dei grandi Summit, che si tenne nel giugno del 1972 a Stoccolma. Contemporaneamente veniva pubblicato lo storico saggio *“I limiti allo sviluppo”* preparato dal MIT per il Club di Roma. Fu la prima conferenza mondiale con rappresentanti di tutti i governi, dedicata ai grandi problemi ambientali al futuro dell'umanità che dimostravano di aver sorpassato i confini delle singole nazioni, presentandosi come problemi globali, sovranazionali. In quell'epoca si andò diffondendo il concetto di eco-sviluppo, come un tentativo di individuare modelli di sviluppo che tenessero conto anche delle dimensioni ecologiche sociali e culturali e non solo di quelle strettamente economiche. Il Rapporto indipendente preparatorio della conferenza di Stoccolma, *“Una sola terra”*, scritto con il contributo di numerosi esperti di fama internazionale, sottolineava ripetutamente la necessità di “ecologizzare” i processi di sviluppo.

Nel rapporto *“Que faire?”* predisposto dalla *Dag Hammarskjold Foundation* (1975) l'eco-sviluppo veniva definito come “uno sviluppo endogeno basato sulle proprie forze locali, sottomesso alla logica dei bisogni dell'intera popolazione e non della produzione economica considerata come un fine in sé, finalmente cosciente della propria dimensione ecologica e alla ricerca di un'armonia tra uomo e natura”. Siamo all'indomani della grave crisi petrolifera del 1974 che produsse non solo restrizioni ma fu anche una occasione storica per riflettere sui temi strutturali dello sviluppo. In Italia diede origine ad una serie di iniziative per la promozione del risparmio energetico.

Nel 1980 l'IUCN (*Unione per la Conservazione della Natura*), l'UNEP (*Programma Ambiente delle Nazioni Unite*) ed il WWF elaborarono un documento che fu lanciato in tutto il mondo con il titolo originario *“World Conservation Strategy of the Living Natural Resources for a Sustainable Development”*. Fu la prima volta che un documento internazionale utilizzò esplicitamente il concetto di sviluppo sostenibile.

Nel 1987 la *Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, WCSD, istituita nel 1983 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, e presieduta dalla signora Gro Harlem Brundtland, allora primo ministro norvegese, pubblica il suo rapporto dal titolo *“Our Common Future”* che sarà il testo di riferimento per le problematiche relative allo sviluppo sostenibile e per la Conferenza di Rio. La Commissione fu la sede di un dibattito profondo ed appassionante. L'Italia però, pur benemerita per le iniziative del Club di Roma di Aurelio Peccei, già ricca di iniziative e di associazioni ambientaliste

molto attive e dotata di un patrimonio unico di pensiero giuridico e filosofico, non fu protagonista di questa fase.

Alla Commissione venne affidato per conto delle Nazioni Unite la preparazione di un'Agenda mondiale per il cambiamento del modello di sviluppo: un'Agenda a lungo termine per le azioni da intraprendere durante i prossimi decenni. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite rivolgeva un urgente invito a proporre strategie ambientali a lungo termine per assicurare entro l'anno 2000 uno sviluppo sostenibile e raccomandava modalità di approccio ai problemi ambientali che potessero essere tradotte in maggiore cooperazione tra paesi a diversi livelli di sviluppo economico e sociale; in realizzazione di obiettivi comuni e reciprocamente fondati che tenessero conto delle interrelazioni tra popolazione, risorse, ambiente e sviluppo; nello studio delle modalità e mezzi mediante i quali la comunità internazionale possa affrontare in maniera più efficace i problemi ambientali; in contributi per definire una concezione comune dei problemi ambientali a lungo termine ed individuare gli sforzi appropriati necessari per affrontare con successo le questioni relative alla protezione ed al miglioramento dell'ambiente. Una visione alquanto ottimistica che va letta sullo sfondo dell'imminente caduta del muro di Berlino.

Già nella prima parte del Rapporto Brundtland, dedicata ad una panoramica riassuntiva della Commissione dal titolo *“Da un'unica Terra a un unico mondo”* compare quella che è poi diventata la più diffusa definizione di sviluppo sostenibile: *“L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere ai loro. Il concetto di sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale alle risorse economiche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnologia e l'organizzazione sociale possono essere però gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica”*.

Osserva ancora G. Bologna che quasi tutti i testi ne riportano solo le prime tre righe. Nell'introduzione al Rapporto la stessa Brundtland scrive chiaro e tondo: *“Ciò di cui abbiamo bisogno attualmente è una nuova era di crescita economica – una crescita vigorosa e in pari tempo socialmente ed ambientalmente sostenibile”*. È l'idea-forza della futura Conferenza di Rio: la crescita economica come paradigma di nuovi equilibri più giusti ed ambientalmente sostenibili.

“Noi prendiamo a prestito capitali ambientali di generazioni future, senza avere né l'intenzione né la possibilità di rifonderli: le generazioni future potranno maledirci per il nostro atteggiamento da scialacquatori, ma non potranno mai farsi ripagare il debito che abbiamo contratto con loro. Se così ci comportiamo, è perché possiamo permettercelo: le generazioni future non votano, non hanno potere politico né finanziario, non possono opporsi alle nostre decisioni. Ma le conseguenze dell'attuale sperpero stanno rapidamente precludendo le opzioni delle generazioni future. Gran parte degli attuali responsabili di decisioni sarà morta prima che il pianeta avverta gli effetti più dannosi delle piogge acide, del riscaldamento globale, dell'impoverimento della fascia di ozono, della diffusa desertificazione e dello sterminio delle specie viventi. Gran parte dei giovani che oggi votano a quell'epoca sarà ancora viva; e

durante le udienze della Commissione sono stati proprio i giovani coloro che hanno più da perdere, i più aspri critici dell'attuale gestione del pianeta".

2.2. Rio de Janeiro (UNCED) e Agenda 21

Il Summit della Terra di Rio de Janeiro, UNCED, Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, del 1992 venti anni dopo Stoccolma, è il punto di partenza del percorso istituzionale dello sviluppo sostenibile. A Rio furono votati due importanti documenti, la *Dichiarazione di Rio*, che fornisce il quadro valoriale dello sviluppo sostenibile enumerando 27 principi che ne costituiscono le regole e l'Agenda 21, la guida operativa per l'evoluzione su scala globale verso un modello socio-economico sostenibile e condiviso, capace di produrre benessere diffuso e prolungato nel rispetto dei limiti imposti dall'ecologia del pianeta ed a garanzia dell'equità sociale.

A Rio de Janeiro viene cercata, in chiave illuministica ed ottimistica, la sintesi della contraddizione tra ambiente e sviluppo nel nome del progresso economico e tecnologico, rimedio alle disuguaglianze ed alla povertà degli uomini. I primi quattro principi della Dichiarazione finale definiscono lo sviluppo sostenibile:

“ Gli esseri umani sono al centro delle problematiche per lo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura.

Gli Stati, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite e ai principi delle leggi internazionali, hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse in funzione delle rispettive politiche ambientali e di sviluppo e hanno la responsabilità di assicurare che tali attività nel loro ambito di competenza o di controllo non provochino danni all'ambiente di altri Stati o territori oltre i confini della giurisdizione nazionale.

Il diritto allo sviluppo deve essere attuato in modo da soddisfare equamente i bisogni di sviluppo e ambientali delle generazioni presenti e future.

Nel quadro della realizzazione dello sviluppo sostenibile, la tutela ambientale costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo.”

L'importante principio 7 differenzia le responsabilità di ognuno in funzione delle capacità, dei danni ambientali procurati e dell'interesse di tutti:

“Gli Stati devono cooperare in uno spirito di collaborazione globale per conservare, tutelare e ripristinare l'integrità e la salute dell'ecosistema della Terra. Nel quadro dei diversi contributi al degrado ambientale globale, gli Stati avranno responsabilità comuni, ma differenziate. I Paesi sviluppati prendono atto della propria responsabilità nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile, considerando le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e le risorse finanziarie che essi controllano.”

La via obbligata per lo sviluppo sostenibile comporta che: *“Per realizzare lo sviluppo sostenibile e ottenere una migliore qualità della vita per tutte le persone, gli Stati devono ridurre ed eliminare i modelli insostenibili di produzione e di consumo e promuovere adeguate politiche demografiche.*

Gli Stati devono collaborare per rafforzare la formazione endogena di competenze per lo sviluppo sostenibile, promuovendo il sapere scientifico attraverso scambi di conoscenze scientifiche e tecniche e favorendo lo sviluppo, l'adattamento, la diffusione e il trasferimento di tecnologie, incluse quelle nuove e innovative.

I problemi ambientali vengono affrontati al meglio con la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ciascuno a seconda del proprio livello. A livello nazionale ogni individuo dovrà avere idoneo accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente in possesso delle autorità pubbliche, comprese le informazioni su materiali e attività pericolose nelle loro comunità, e dovrà avere la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovranno facilitare e incoraggiare la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Dovrà essere garantito un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e amministrativi, comprese le iniziative di riparazione e di rimedio.”

I Principi 15 e 16 costituiscono i cardini delle politiche ambientali avvenire. Essi sono talmente rilevanti da aver calamitato l'ostilità esplicita di tutti i nemici dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Sono fortunatamente sopravvissuti a ripetuti ed agguerriti tentativi di toglierli dalla lista dei riferimenti istituzionali delle Nazioni Unite. Si tratta del principio di precauzione(15):

“Al fine di tutelare l'ambiente, gli Stati adotteranno ampiamente un approccio cautelativo in conformità alle proprie capacità. Qualora sussistano minacce di danni gravi o irreversibili, la mancanza di una completa certezza scientifica non potrà essere adottata come motivo per rimandare iniziative costose in grado di prevenire il degrado ambientale”

e del Principio che chi inquina paga:

“Le autorità nazionali dovranno cercare di promuovere l'internazionalizzazione dei costi ambientali e l'uso di strumenti economici, tenendo presente il principio che chi inquina deve fondamentalmente sostenere il costo dell'inquinamento, con la dovuta considerazione dell'interesse pubblico e senza distorsioni del commercio e degli investimenti internazionali.”

La Dichiarazione conclude assegnando il ruolo di protagonisti per la battaglia per lo sviluppo sostenibile e per il futuro dell'umanità alle donne, alla gioventù di tutto il mondo, alle comunità locali ed alle genti indigene.

Infine i Principi 24 e 25 affermano una legge la cui continua violazione è oggi sotto gli occhi di tutti:

“La guerra è intrinsecamente distruttiva per lo sviluppo sostenibile. ...

La pace, lo sviluppo e la tutela dell'ambiente sono interdipendenti e indivisibili.”

Il documento guida della Conferenza è Agenda 21, 40 importanti capitoli che ne definiscono il percorso obbligato verso lo sviluppo sostenibile indicando obiettivi, metodi, ruoli e doveri. E' un grande documento che conserva inalterato ancora oggi il suo valore, un documento visionario che è ben vivo paradossalmente perché resta in gran parte inattuato.

Agenda 21 è il manifesto di quello che dieci anni dopo verrà chiamato *multilateralismo*. Per molti anni ancora Agenda 21 è destinata a restare il punto più alto della consapevolezza dell'umanità sul proprio destino, una sorta di vangelo laico della sopravvivenza. Venne affidata ai 184 Stati firmatari e negli anni successivi sarebbe entrata gradualmente nel lessico dei governi e delle amministrazioni pubbliche.

Agenda 21 resta un libro di principi. Con limitate eccezioni relative al dimensionamento degli aiuti allo sviluppo e poco altro, non prescrive gli obiettivi da raggiungere né i tempi di esaurimento degli impegni e lascia tali definizioni alle dinamiche del negoziato internazionale sull'ambiente e lo sviluppo, quindi agli esiti delle Convenzioni Globali e degli Accordi Multilaterali (MEA) ed ai processi nazionali di implementazione.

2.3. Le Convenzioni Globali e gli Accordi Ambientali Multilaterali

Le Convenzioni Globali sono sedi di negoziato globale permanente tra i paesi sottoscrittori, promosse dalle Nazioni Unite a seguito della Conferenza di Rio. Le Convenzioni Globali costituiscono il paradigma del multilateralismo e la forma più evoluta dei *Multilateral Environment Agreements*, MEA, che sono stati negoziati in gran numero a livelli globale e regionale. Il *format* delle Convenzioni è sostanzialmente derivato dal fortunato schema della trattativa internazionale per la protezione della fascia dell'ozono e dei relativi Protocolli di Montreal e di Vienna, ma comprende ora anche l'obiettivo di attuazione dei principi di Rio e dello sviluppo sostenibile.

Alla Conferenza di Rio non riesce il tentativo di avviare una Convenzione Globale per la protezione delle foreste, caldeggiata dalla maggioranza dei paesi dell'allora G7, per l'opposizione dei maggiori detentori di questa risorsa. Vengono istituite tre Convenzioni a carattere globale, per la protezione del clima, della biodiversità e per combattere la siccità e la desertificazione.

A Rio fu approvata la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UN FCCC), adottata a New York il 9 maggio e presentata ai governi per la firma nel corso del *Summit*. La Convenzione, sottoscritta a Rio da 154 Paesi e dall'Unione Europea, è entrata in vigore il 21 marzo 1994, 90 giorni dopo la cinquantesima ratifica. Essa prescrive la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra per la protezione del sistema climatico e promuove interventi a livello nazionale e internazionale per il raggiungimento di questo obiettivo, ma non prevede ancora impegni vincolanti per la riduzione delle emissioni di gas serra, ma solo un impegno di massima per i paesi industrializzati a riportare entro il 2000 le proprie emissioni di gas serra ai livelli del 1990. Si ricorderà che tale impegno era già stato assunto dai paesi dell'EU.

I lavori della Convenzione sono sostenuti da un autorevole Panel indipendente di scienziati, lo IPCC, che ha pubblicato tre Rapporti sullo stato dell'atmosfera e sui cambiamenti dell'ecosistema globale che contengono valutazioni e previsioni scientifiche. Non sono mancate pressioni e tentativi di interferenza da molte parti sui lavori IPCC.

Le riunioni della Conferenza delle Parti della Convenzione, che si svolgono con cadenza annuale, valutano le azioni intraprese e gli impegni da assumere anche alla luce delle conclusioni dei rapporti dell'IPCC su base consensuale. Nel 1995 si è tenuta la prima di tali Conferenze (COP 1) a Berlino, cui hanno partecipato delegati di 117 paesi e 53 paesi come osservatori. In quella sede i negoziatori hanno concluso che gli impegni concordati nella Convenzione non erano sufficienti e hanno lanciato il " *Berlin Mandate*", che ha aperto un nuovo ciclo di negoziati.

La Convenzione sul Clima si è dimostrata il vero banco di prova delle capacità del mondo di affrontare un problema globale mediante forme di governo globale. Infatti nel corso della terza Conferenza delle Parti nel 1997, la Convenzione approvò il Protocollo di Kyoto, primo atto contenente indicazioni operative per l'attuazione di alcuni degli impegni più urgenti. Il Protocollo individua i sei gas climalteranti dei quali debbono essere ridotte le emissioni, nonché i tempi e le misure di tali riduzioni, peraltro fin d'allora dichiarate insufficienti a stabilizzare le concentrazioni planetarie di gas serra.

Il terzo *Assessment Report* dello IPCC è una delle testimonianze più alte della scienza internazionale dei cambiamenti globali. Esso lascia pochi dubbi sulle conseguenze dell'effetto serra che intrappola nell'atmosfera quote di energia crescente determinando riscaldamento della crosta terrestre, degli oceani ed instabilità climatiche finora sconosciute.

Tabella 2.1 Le cifre del Protocollo di Kyoto aggiornate alle Conferenze delle Parti di Bonn e di Marrakech

L'effetto degli accordi di Bonn e di Marrakech sugli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra per i Paesi industrializzati				
	Valore assoluto	Differenza	% di variazione	% di variazione
	MtCO₂ equivalente	MtCO₂ equivalente	rispetto al 1990	rispetto al 2010
Emissioni complessive nel 1990	18058			
Previsione delle emissioni complessive nel 2010	19169	1111	6,2%	
Obiettivo di riduzione delle emissioni complessive nel 2008-2012	17119	-939	-5,2%	-10,7%
Effetto della mancata ratifica del Protocollo da parte degli Stati Uniti	17544	425	-2,8%	-8,5%
Effetto dell'accordo di Bonn sui sink	17922	378	-0,8%	-6,5%
Effetto dell'accordo di Marrakech sui sink della Russia	17978	56	-0,4%	-6,2%

La Convenzione Globale sulla Biodiversità, recepita dell'Italia nel 1994 è diventata operativa con la Delibera CIPE del 16/03/94, riguardante le " *Linee strategiche e il programma preliminare per l'attuazione della Convenzione sulla Biodiversità in Italia*". La convenzione evidenzia tre obiettivi:

- La conservazione della biodiversità, definita come " *la variabilità degli organismi viventi di ogni origine compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici ed i complessi ecologici di cui fanno parte; è inclusa la diversità nell'ambito delle specie, tra le specie e degli ecosistemi*".

- L'uso sostenibile delle componenti della biodiversità, inteso come l'uso delle risorse viventi a livello genetico, di specie e di ecosistemi, secondo modelli che rispettino i tempi di rigenerazione delle risorse stesse.
- La distribuzione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche, il livello gerarchico più basso della biodiversità, che sono definibili come "*materiale genetico di valore attuale o potenziale*".

Manca tuttora una precisa legislazione nazionale e internazionale che regoli le norme di custodia ed accesso alle risorse genetiche. I diritti dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), che sono tra i più ricchi di tali risorse, sono ancora scarsamente tutelati.

Per desertificazione si intende il fenomeno che interessa aree molto vaste in cui si verifica la perdita della capacità produttiva della terra sia per cause provocate dall'azione umana sia per cause naturali. Il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP) ha stimato che più di 6,1 miliardi di ettari, pari al 47,2% della superficie della terraferma del pianeta, è costituito da terre aride. Circa 1 miliardo di ettari sono deserti iper-aridi con una produttività biologica naturalmente molto ridotta. I restanti 5,1 miliardi di ettari sono costituiti da zone aride, semi aride e sub umide secche in parte già desertificate in passato, in parte attualmente a rischio di desertificazione.

La Convenzione per la Lotta alla Siccità e Desertificazione è entrata in vigore, al raggiungimento della cinquantesima ratifica il 26 dicembre 1996, ed attualmente sono 174 i Paesi aderenti alla Convenzione. In particolare, la convenzione ha riconosciuto che:

- Le cause di desertificazione possono essere sia di origine naturale che antropica;
- Degrado significa non solo la perdita delle caratteristiche bio-fisiche e bio-chimiche, ma anche della redditività economica;
- Le terre aride, semi aride e sub umide secche sono le aree del pianeta maggiormente vulnerabili che richiedono priorità d'intervento.

2.4. Rio + 5 (UNGASS)

Una Assemblea Generale Speciale, UNGASS, fu convocata a New York dalle Nazioni Unite nel 1997 per verificare lo stato di attuazione di Agenda 21. La citiamo qui tra le tante importanti iniziative di quello straordinario periodo, caratterizzato da ottimismo e voglia di fare per i riflessi che avrebbe avuto sulla politica italiana. Sono gli anni nei quali si firmano le Convenzioni Globali su Clima e Desertificazione, delle Conferenze di Pechino sulla donna e del Cairo sulla popolazione. Alla fine di quell'anno la COP-3 della Convenzione climatica approverà il Protocollo di Kyoto, vera pietra di paragone dello sviluppo sostenibile, entrato in vigore nel febbraio 2005. L'accordo per quel protocollo fu trovato proprio a Rio+5.

La UNGASS mette in luce ritardi ed inadempienze nel cammino di Agenda 21 specialmente in materia di povertà, equità ed ambiente. Il vero problema è che il piano di aiuti allo sviluppo di Rio, 7 ‰ del PIL dei paesi ricchi destinato allo sviluppo, viene apertamente disatteso e scende in cinque anni da 3,4 a 2,7 ‰. Il dito viene puntato per la prima volta esplicitamente sugli Stati Uniti. Non si è messo in moto il

promesso trasferimento di tecnologie; si deve registrare il fallimento dei tentativi di avviare una Convenzione globale sulle foreste; non si ottengono risultati in materia di riduzione del consumo delle fonti fossili e di promozione delle fonti rinnovabili di energia. Tuttavia vengono identificate le priorità immediate nell'immenso quadro di Agenda 21: sradicamento della povertà, individuazione di nuovi modelli di produzione e consumo, protezione degli oceani, riduzione delle emissioni serra.

Erano presenti per il Governo Italiano il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'Ambiente. Romano Prodi al ritorno in patria pronuncia al Senato una dichiarazione nella quale impegna il Governo per la prima volta in maniera esplicita e convinta a seguire la strada del perseguimento dello sviluppo sostenibile aprendo una stagione breve ma intesa di iniziative volte a modificare il modello di sviluppo del paese in senso sostenibile. Negli anni fino alle soglie del 2000 si osserverà in Italia la più importante mobilitazione politica e programmatica volta alla ridefinizione di tutti i percorsi dello sviluppo in materia di energia, trasporti, rifiuti, acqua, territorio, difesa della biodiversità. Pur se la spinta istituzionale si è esaurita nel nuovo secolo, l'impronta sulla società civile di quelle iniziative è stata forte e si è avviato un cammino di cambiamento irreversibile nella consapevolezza civile che è destinato a dare altri frutti.

2.5. L'Assemblea del Millennio

Il nuovo secolo si apre con una dichiarazione di solidarietà senza precedenti nella lotta alla povertà nel mondo. Le Nazioni Unite riunirono in Assemblea la più larga comunità di capi di stato mai vista prima chiedendo loro di fare quanto più potevano per sradicare la povertà dal mondo, promuovere la dignità umana, l'equità, la pace la democrazia e lo sviluppo sostenibile. .

I *leader* mondiali si impegnarono a conseguire obiettivi concreti, in pratica il dimezzamento della povertà entro il 2015. Gli obiettivi concordati, i *Millennium Development Goals* ed i relativi *target*, sono stati sottoscritti nella Dichiarazione del Millennio da 189 paesi, e da 147 Capi di Stato, nel Settembre del 2000. Obiettivi e target sono interdipendenti e debbono essere visti come un corpo unico. Essi interpretano una *partnership* globale determinata "a creare un contesto a livello nazionale e mondiale favorevole allo sviluppo ed alla cancellazione della povertà dal mondo". Nel corso della solenne Assemblea Generale di fine secolo la gran parte dei paesi del mondo concordarono un pacchetto di obiettivi per lo sviluppo che furono associati a target ambiziosi e che costituiscono una sfida formidabile per il nuovo millennio. Gli obiettivi sono:

- ❑ Sradicare la povertà estrema e la fame;
- ❑ Globalizzare l'educazione primaria;
- ❑ Promuovere l'eguaglianza di genere e dare potere alle donne;
- ❑ Ridurre la mortalità infantile
- ❑ Migliorare la salute delle madri;
- ❑ Combattere l'AIDS, la malaria e altre malattie;
- ❑ Conseguire lo sviluppo sostenibile;
- ❑ Sviluppare la solidarietà mondiale per lo sviluppo.

Obiettivi e target sono riassunti nella Tabella 2.2a. In Tabella 2.2b sono annotati gli indicatori che sono stati concordati per il monitoraggio della implementazione degli obiettivi del millennio. Il monitoraggio e la pubblicazione dei dati relativi agli indicatori del millennio sono stati affidati alla World Bank che effettivamente li rende disponibili al pubblico mediante un sito internet [MDG http://www.developmentgoals.org/](http://www.developmentgoals.org/) davvero di alto livello.

L'assemblea del Millennio rappresenta il punto più alto dal punto di vista etico e politico raggiunto dal sistema della cooperazione multilaterale sotto il governo delle Nazioni Unite. Gli accordi raggiunti andranno nel seguito a fare parte integrante del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. Al successivo Summit di Johannesburg, WSSD 2002, i *Millennium Goals* sono stati introdotti come obiettivi comuni nel "*Piano di Implementazione*" per lo sviluppo sostenibile. Pertanto i target MDG e i relativi indicatori sono ora obbligatori per tutti i paesi. Resta ovviamente evidente che essi non coprono tutte le questioni dello sviluppo sostenibile.

Una recente valutazione da parte delle Nazioni Unite del deficit globale in materia di aiuti allo sviluppo, calcolato in funzione della necessità di raggiungere gli obiettivi del Millennio al 2015, indica in US\$ 60 Mld il disavanzo al 2004. Per dimensionare questa cifra si tenga conto che si tratterebbe dello 0,5% del Prodotto Interno Lordo degli Stati Uniti, cioè meno dell'impegno contratto da questo paese a Rio in materia di aiuti allo sviluppo al netto dell'attuale esborso.

2.6. Il finanziamento dello sviluppo sostenibile: la Conferenza di Monterrey

Molte delle promesse fatte a Rio non sono state mantenute. I paesi ricchi promisero di dare sostegno allo sviluppo sostenibile dei paesi svantaggiati aumentando i loro contributi pubblici per lo sviluppo allo 0,7% del PIL. A dispetto di tali impegni gli aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA, *Official Development Aids*) sono diminuiti dopo Rio fino allo 0,24% nel 2002. La situazione italiana è addirittura grottesca. Peggio dell'Italia fanno solo gli Stati Uniti. La contribuzione italiana nel 2003 è pari allo 0,11% e determina da sola praticamente l'intero ammontare dell'esposizione dell'Unione Europea rispetto agli impegni presi, peraltro ben al di sotto delle promesse di Rio. Sembra che per il 2005 si possa attendere un consistente recupero della linea di impegno italiano per effetto degli aiuti erogati a vario titolo per lo *Tsunami* del sud-est asiatico. L'inadempienza però, non si dimentichi, non può essere misurata raffrontando le percentuali di un anno ma è pari alle somme complessivamente non erogate da Rio in poi. Si tratta di importi veramente imponenti.

Nel quadro globale del sostegno allo sviluppo le promesse in materia di trasferimento tecnologico sono state eluse. I pagamenti per l'uso dei cosiddetti "*Intellectual Property Rights*" da parte dei paesi in via di sviluppo sono raddoppiati dal 1992.

Si è sviluppato un diffuso risentimento tra i paesi svantaggiati dovuto al fatto che i paesi sviluppati hanno beneficiato dal processo di globalizzazione ma non hanno fatto praticamente nulla per controllare gli effetti negativi del loro stesso consumo insostenibile di risorse naturali. Questi paesi sono accusati di esprimere grandi preoccupazioni per lo stato dell'ambiente e per il degrado degli ecosistemi ma di fare finta di niente quando viene loro presentato il conto dei loro propri consumi.

Tabella 2.2a Obiettivi (goal) e target del Millennio

Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger
<i>Target 1: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than \$1 a day</i>
<i>Target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger</i>
Goal 2: Achieve universal primary education
<i>Target 3: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling</i>
Goal 3: Promote gender equality and empower women
<i>Target 4: Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005 and in all levels of education no later than 2015</i>
Goal 4: Reduce child mortality
<i>Target 5: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate</i>
Goal 5: Improve maternal health
<i>Target 6: Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio</i>
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases
<i>Target 7: Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS</i>
<i>Target 8: Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases</i>
Goal 7: Ensure environmental sustainability
<i>Target 9: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources</i>
<i>Target 10: Halve by 2015 the proportion of people without sustainable access to safe drinking water</i>
<i>Target 11: Have achieved by 2020 a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers</i>
<i>two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate</i>
Goal 8: Develop a global partnership for development
<i>Target 12: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system (includes a commitment to good governance, development, and poverty reduction—both nationally and internationally)</i>
<i>Target 13: Address the special needs of the least developed countries (includes tariff- and quota-free access for exports, enhanced program of debt relief for and cancellation of official bilateral debt, and more generous official development assistance for countries committed to poverty reduction)</i>
<i>Target 14: Address the special needs of landlocked countries and Small Island Developing States (through the Program of Action for the Sustainable Development of SIDS and 22nd General Assembly provisions)</i>
<i>Target 15: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term Target 16: In co-operation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth</i>
<i>Target 17: In co-operation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries</i>
<i>Target 18: In co-operation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications technologies</i>

Tabella 2.2b Target del Millennio con i relativi indicatori

Goals and Targets (from the Millennium Declaration)	Indicators for monitoring progress
Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger	
Target 1: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day	1. Proportion of population below \$1 (PPP) per day ^a 2. Poverty gap ratio [incidence x depth of poverty] 3. Share of poorest quintile in national consumption
Target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	4. Prevalence of underweight children under-five years of age 5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
Goal 2: Achieve universal primary education	
Target 3: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	6. Net enrolment ratio in primary education 7. Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5 8. Literacy rate of 15-24 year-olds
Goal 3: Promote gender equality and empower women	
Target 4: Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005 and to all levels of education no later than 2015	9. Ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 10. Ratio of literate females to males of 15-24 year-olds 11. Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 12. Proportion of seats held by women in national parliament
Goal 4: Reduce child mortality	
Target 5: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	13. Under-five mortality rate 14. Infant mortality rate 15. Proportion of 1 year-old children immunised against measles
Goal 5: Improve maternal health	
Target 6: Reduce by three-quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	16. Maternal mortality ratio 17. Proportion of births attended by skilled health personnel
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases	
Target 7: Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS	18. HIV prevalence among 15-24 year old pregnant women 19. Condom use rate of the contraceptive prevalence rate ^b 20. Number of children orphaned by HIV/AIDS ^c
Target 8: Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases	21. Prevalence and death rates associated with malaria 22. Proportion of population in malaria risk areas using effective malaria prevention and treatment measures ^d 23. Prevalence and death rates associated with tuberculosis 24. Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course (DOTS)
Goal 7: Ensure environmental sustainability	
Target 9: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	25. Proportion of land area covered by forest 26. Ratio of area protected to maintain biological diversity to surface area 27. Energy use (kg oil equivalent) per \$1 GDP (PPP) 28. Carbon dioxide emissions (per capita) and consumption of ozone-depleting CFCs (ODP tons) 29. Proportion of population using solid fuels
Target 10: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water	30. Proportion of population with sustainable access to an improved water source, urban and rural
Target 11: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	31. Proportion of urban population with access to improved sanitation 32. Proportion of households with access to secure tenure (owned or rented)

Goal 8: Develop a global partnership for development	
<p>Target 12: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system</p> <p>Includes a commitment to good governance, development, and poverty reduction – both nationally and internationally</p>	<p>Some of the indicators listed below are monitored separately for the least developed countries (LDCs), Africa, landlocked countries and small island developing States.</p> <p><u>Official development assistance</u></p> <p>33. Net ODA, total and to LDCs, as percentage of OECD/DAC donors' gross national income</p> <p>34. Proportion of total bilateral, sector-allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation)</p> <p>35. Proportion of bilateral ODA of OECD/DAC donors that is untied</p> <p>36. ODA received in landlocked countries as proportion of their GNIs</p> <p>37. ODA received in small island developing States as proportion of their GNIs</p> <p><u>Market access</u></p> <p>38. Proportion of total developed country imports (by value and excluding arms) from developing countries and LDCs, admitted free of duties</p> <p>39. Average tariffs imposed by developed countries on agricultural products and textiles and clothing from developing countries</p> <p>40. Agricultural support estimate for OECD countries as percentage of their GDP</p> <p>41. Proportion of ODA provided to help build trade capacity*</p> <p><u>Debt sustainability</u></p> <p>42. Total number of countries that have reached their HIPC decision points and number that have reached their HIPC completion points (cumulative)</p> <p>43. Debt relief committed under HIPC Initiative, US\$</p> <p>44. Debt service as a percentage of exports of goods and services</p>
<p>Target 13: Address the special needs of the least developed countries</p> <p>Includes: tariff and quota free access for least developed countries' exports; enhanced programme of debt relief for HIPC and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction</p>	
<p>Target 14: Address the special needs of landlocked countries and small island developing States</p> <p>(through the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States and the outcome of the twenty-second special session of the General Assembly)</p>	
<p>Target 15: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term</p>	
<p>Target 16: In co-operation with developing countries, develop and implement strategies for decent and productive work for youth</p>	<p>45. Unemployment rate of 15-24 year-olds, each sex and total^f</p>
<p>Target 17: In co-operation with pharmaceutical companies, provide access to affordable, essential drugs in developing countries</p>	<p>46. Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis</p>
<p>Target 18: In co-operation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications</p>	<p>47. Telephone lines and cellular subscribers per 100 population</p> <p>48. Personal computers in use per 100 population and internet users per 100 population</p>

Particolare risentimento ha provocato il minimo impegno degli Stati Uniti, i massimi inquinatori, che allineano la quota più bassa di aiuti allo sviluppo, il ritardo nell'adesione alla Convenzione Globale sulla Biodiversità, il rifiuto di ratificare il Protocollo di Kyoto, pur avendo sottoscritto la Convenzione climatica e lo stesso Protocollo. Dietro queste scelte si sono nascosti furbescamente alcuni paesi.

Questo è il quadro delle relazioni internazionali nel quale le Nazioni Unite convocano una Conferenza che ha per oggetto esplicitamente il finanziamento dello sviluppo sostenibile. A Monterrey, in Messico nel Marzo 2002 si tiene la *International Conference on Financing for Development* (FFD) nella quale tutti i governi e molti Capi di Stato si misurano sulla questione del sostegno finanziario allo sviluppo.

I risultati della Conferenza sono ancora una volta deludenti, si decide un finanziamento addizionale di 12 Miliardi di US\$ per il 2006. Le Nazioni Unite giudicano il contributo insufficiente, comunque inadeguato a raggiungere gli obiettivi del Millennio. Il livello degli aiuti resta lontano dagli impegni di Rio pur se nel documento finale, il cosiddetto "*Monterrey Consensus*" si legge una sorta di perorazione (art. 34bis). "*In this context, we urge developed countries that have not done so to make concrete efforts toward the target of 0,7% of GNP as ODA to developing countries and 0,15% to 0,20% of GNP of developed countries to LDCs as*

reconfirmed at the Third UN Conference on LDCs, and encourage developing countries to build on progress achieved in ensuring that ODA is used effectively to help achieve development goals and targets. We acknowledge the efforts of all donors, commend those donors whose ODA contributions exceed, reach or are increasing towards the targets and underline the importance of undertaking to examine the means and timeframes for achieving the targets and goals. “

La patata bollente del finanziamento viene passata al Summit di Johannesburg, che non riuscirà nemmeno a porre la questione all'ordine del giorno.

2.7. Il Summit per lo Sviluppo Sostenibile (WSSD); Johannesburg 2002

A Johannesburg nell'Agosto 2002 a 10 anni da Rio si tiene il WSSD, il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, in un clima di attesa e scetticismo. Si tratta di fare i conti con i risultati deludenti del decennio, con la globalizzazione, con l'avanzare della povertà in un mondo sempre più ricco, ma il clima della Conferenza è tutt'altro che favorevole, a causa dalla dichiarazione di crisi del multilateralismo ad opera dell'amministrazione USA. A Jo'burg l'entusiasmo dei molti si misura con la *realpolitik*. Finisce a Jo'burg il precario idillio nato a Rio tra ambientalismo ed istituzioni.

In preparazione del *Summit* il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan dichiara:

“Development means enabling people to escape from poverty, hunger, disease, oppression, conflict, pollution, depletion of natural resources.

Sustainable development may be the new conventional wisdom, but many people have still not grasped its meaning. One important task at Johannesburg is to show that it is far from being as abstract as it sounds. It is a life-or-death issue for millions upon millions of people, and potentially the whole human race.

The World Summit on Sustainable Development is not, as some people think, simply another conference on the global environment. The whole idea of sustainable development, reflected in the Rio Earth Summit, is that environment and development are inextricably linked. Much was achieved at Rio. Agenda 21, adopted there, remains as visionary today, as it was then, and local authorities and civil society in almost every part of the world have been working to implement it.

Moreover, legally binding conventions on climate change, biodiversity and desertification have been added since then, as well the action plans adopted at United Nations conferences throughout the 1990s, now brought together in the Millennium Development Goals.

Prevailing approaches to development remain fragmented and piecemeal; funding is woefully inadequate; and production and consumption patterns continue to overburden the world's natural life support systems.

Our way of life has to change, but how, and how fast?

Agenda 21 and all that flowed from it can be said to have given us the "what", "what" the problem is, what principles must guide our response. Johannesburg must give us the "how", how to bring about the necessary changes in state policy; how to use policy and tax incentives to send the right signals to business and industry; how to offer better choices to individual consumers and producers; how, in the end, to get things done.

Far from being a burden, sustainable development is an exceptional opportunity, economically, to build markets and create jobs; socially, to bring people in from the margins; and politically, to reduce tensions over resources that could lead to violence and to give every man and woman a voice, and a choice, in deciding their own future.

Il Rapporto sullo stato globale dell'ambiente GEO-3 dell'UNEP 2002 sullo stato globale dell'ambiente indica che tra Rio e Johannesburg un ulteriore 15% della superficie terrestre, pari al territorio degli Stati Uniti e del Messico, si è degradato per causa delle attività umane. La metà dei fiumi del mondo è inquinata o prosciugata. La copertura forestale è diminuita del 2,4%. Soltanto il buco dell'ozono, in forza delle politiche indotte del Protocollo di Montreal, pur se ancora in fase di estensione, è destinato a tornare in tempi stabiliti alle dimensioni quo-ante. Il calcolo dell'impronta ecologica mondiale sulla base dei consumi del mondo occidentale dimostra che la specie umana avrebbe bisogno di 2,6 pianeti Terra. La realtà è che la nostra sopravvivenza è garantita dalla disegualianza: il 20% della popolazione consuma l'80% delle risorse.

Alla conferenza preparatoria di Bali le Nazioni Unite hanno fissato in cinque punti le emergenze più gravi da affrontare nello scenario dello sviluppo sostenibile, definendo così il compito assegnato al Summit, W.E.H.A.B.:

W, Acqua: Scarsità e contaminazione sono le emergenze. 1 Mld di persone non ha accesso all'acqua potabile, 2 Mld (3 Mld nel 2030) non dispone di strutture fognarie e sanitarie. Il 75% delle malattie a rischio di morte sono causate da questa emergenza.

E, Energia: 1/3 della popolazione mondiale non ha accesso ai servizi energetici. Il consumo di combustibili fossili è cresciuto del 10% in dieci anni al pari delle emissioni serra. La domanda energetica dei paesi in via di sviluppo è inarrestabile. Benché il Protocollo di Kyoto sia stato ratificato da 77 paesi non si è raggiunto il 55% delle emissioni che lo renderebbe operativo.

H, Salute: il deficit di qualità ambientale è all'origine del 25% delle malattie. La qualità dell'aria peggiora costantemente nelle città occidentali e nelle megalopoli del terzo mondo. Non si riesce a tenere il conto delle sostanze chimiche e tossiche disperse in acqua e suolo. Insostenibile è il prezzo pagato all'AIDS.

A, Agricoltura: Cresce l'uso di pesticidi e diserbanti. Cala la produttività dei terreni. Ci sono problemi di desertificazione anche nella zona temperata. Si allarga lo sfruttamento dissennato delle foreste. La fame resta un problema irrisolto. Si profila l'incognita degli OGM.

B, Biodiversità: L'inquinamento, il degrado ecosistemico e la pressione selettiva dell'uomo incrementano il ritmo di scomparsa delle specie animali e vegetali e l'esaurimento degli stock naturali.

Dopo dieci anni, caratterizzati da progressi insufficienti in direzione dell'attuazione dell'Agenda 21, a Johannesburg le Nazioni Unite provano a dotarsi di un Piano d'attuazione con il quale si intenderebbe fornire maggiore concretezza e focalizzare il processo di sviluppo sostenibile, attraverso la definizione di nuovi obiettivi e strumenti d'azione in funzione delle priorità riconfermate. A Johannesburg prende corpo la consapevolezza che l'ipotesi di Rio, sostanzialmente basata sull'idea che la crescita economica avrebbe indotto grandi progressi nella protezione dell'ambiente e nella sostenibilità, non si è concretata. Anzi, pur sé la ricchezza in termini di prodotto lordo globale si accresce costantemente, l'ambiente è in peggioramento e il nuovo fenomeno della globalizzazione dell'economia e dei mercati finanziari ha esasperato la povertà, anche nei paesi ricchi e le differenze di benessere tra gli uomini. Gli impegni di aiutare lo sviluppo attraverso i meccanismi di *Official Development Assistance*, ODA non sono stati mantenuti, né tutti i promotori degli accordi di Rio hanno mantenuto gli impegni, pur solennemente riconfermati nell'assemblea Generale del Millennio alle Nazioni Unite.

Intanto riprendono guerre devastanti per il controllo delle risorse naturali e per il territorio.

L'Agenda 21 e gli obiettivi del Millennio vengono (ri)confermati. Vengono sanciti definitivamente i Principi di Rio, in particolare la responsabilità comune ma differenziata dei paesi e il principio di precauzione, entrambi fortemente contestati dalla delegazione degli Stati Uniti. La globalizzazione viene definita come processo promettente ma ricco di rischi. Viene inserito il principio dell'eticità dell'azione ambientale. La Conferenza approva una Dichiarazione finale che definisce le priorità, in coerenza con gli obiettivi dell'Assemblea Generale del Millennio delle Nazioni Unite e delle Conferenze di Monterrey e Doha che hanno preceduto il Summit dell'Agosto 2002. Esse sono fondamentalmente:

- L'eliminazione della povertà
- Il cambiamento dei modelli insostenibili di produzione e di consumo
- La protezione e la gestione sostenibile delle risorse naturali.

La povertà rappresenta un elemento avverso allo sviluppo sostenibile, impedendo di fatto l'instaurarsi di un adeguato livello di tutela sociale ed ambientale. In un mondo in cui oltre un miliardo di persone vivono con meno di 1 dollaro al giorno l'eliminazione della povertà non può non essere la principale priorità in qualsiasi agenda internazionale. L'obiettivo sottoscritto a Johannesburg è di dimezzare il numero di persone che vivono con meno di 1\$ al giorno entro il 2015.

Strettamente connesse alla povertà sono le questioni relative all'accesso, per le quali sono stati concordati nuovi e ambiziosi obiettivi tra cui quello di dimezzare, entro il 2015, le persone senza accesso ad acqua potabile e servizi igienici, e di "migliorare significativamente" la vita di almeno 100 milioni di abitanti degli *slum* delle megalopoli, aggregati urbani di gente senza risorse e senza diritti civili.

Il cambiamento dei modelli di produzione e consumo rappresenta una chiave di volta attraverso la quale orientare il modello socio-economico verso la sostenibilità. A Johannesburg questo cambiamento necessario è stato confermato rispetto a Rio. Pur non essendo stati fissati specifici obiettivi quantitativi, si richiamano al massimo impegno gli attori della comunità internazionale per indirizzare il sistema economico, attraverso programmi quadro decennali, verso sistemi energetici e produttivi ad alta eco-efficienza capaci di garantire equità di accesso, verso sistemi di trasporto a minore impatto sociale ed ambientale, verso una generale riduzione della produzione di rifiuti e della loro pericolosità, verso la salvaguardia ambientale e sanitaria dalle sostanze chimiche pericolose per le quali si richiede di “minimizzare gli impatti entro il 2020”.

Le risorse naturali sono alla base del sistema produttivo e dello stesso benessere sociale. Ogni anno oltre 14 milioni di ettari di foreste vengono irreparabilmente perduti a causa dell'uomo, oltre 11 mila specie sono minacciate di estinzione, un quarto delle risorse ittiche del pianeta è sfruttato in maniera intensiva e circa il 27% delle barriere coralline sono andate perse. Una strategia per preservare le risorse naturali dal sovrasfruttamento e dalla contaminazione passa attraverso differenti azioni, e in particolare: sviluppare entro il 2005 programmi di gestione integrata delle risorse idriche e piani di efficienza; proteggere oceani, mari e zone costiere; riportare gli stock ittici al massimo rendimento sostenibile entro il 2015 e sviluppare piani di azione nazionale per la capacità di pesca entro il 2005; prevenire e curare i disastri naturali; affrontare i cambiamenti climatici; promuovere un'agricoltura sostenibile; combattere la desertificazione; promuovere il turismo sostenibile; ridurre in modo significativo nel 2010 la perdita di biodiversità e proteggere le foreste.

La crescita senza precedenti del mercato internazionale registrata nell'ultimo decennio, nel quale gli investimenti diretti esteri sono aumentati di sette volte in assenza di regole adeguate per indirizzarla alla sostenibilità, ha prodotto un aumento del divario tra la parte più ricca e quella più povera della popolazione mondiale. Di fatto, la mancanza di adeguati strumenti economici e conoscitivi ha tagliato fuori una fetta crescente di popolazione da un mercato mondiale che ha prodotto maggiore ricchezza solo per chi tali strumenti li possedeva già. Promuovere una globalizzazione orientata alla sostenibilità, altra priorità individuata dal Piano di Attuazione votato a Johannesburg, vuol dire promuovere sistemi di scambio commerciale adeguati, eliminare distorsioni di mercato sfavorevoli allo sviluppo, riequilibrare tutti gli attori del mercato su di una scena globale non discriminatoria.

Le minacce alla salute pubblica sono minacce per lo stesso sviluppo economico. Oggi nel mondo 1,2 miliardi di persone non hanno accesso ad acqua potabile sicura e 2,5 miliardi a servizi igienici adeguati, l'8% dei bambini dei paesi in via di sviluppo non raggiunge i cinque anni di età e degli oltre 36 milioni di persone affette da HIV il 95% vive nei paesi in via di sviluppo. La denutrizione, le malattie e gli elevati tassi di mortalità infantile gravano non solo sull'economia ma anche sulla coesione sociale dei paesi più poveri e sono alimentati e ne alimentano lo stesso stato di povertà. La protezione della salute è strettamente connessa alla presenza di infrastrutture e di sistemi di assistenza sanitaria adeguati attraverso i quali deve passare lo sviluppo dei paesi più poveri. Promuovere l'accesso e la diffusione dei servizi di assistenza sanitaria di base incrementando su scala globale entro il 2010 l'informazione sanitaria, ridurre entro il 2015 di 2/3 la mortalità infantile (sotto i 5 anni) e di 3/4 la

mortalità da parto, ridurre del 25% entro il 2010 su scala globale entro il 2005 nei paesi maggiormente colpiti il numero di malati di AIDS di età compresa tra i 15 e i 24 anni sono i principali obiettivi alla base della promozione dello sviluppo sostenibile a livello globale.

L'Assemblea conclusiva vota un Piano di Attuazione che ha lo scopo di dare ulteriore corso all'attuazione di Agenda 21, sulla base di un riconfermato consenso e dell'approvazione di nuovi obiettivi e nuove scadenze, più concrete e definite. Si riescono a concordare i seguenti nuovi target:

- Fermare entro il 2010 la perdita di biodiversità;
- Fermare il degrado degli *stock* ittici entro il 2012 e creare nuove Aree Marine Protette;
- Ridurre¹ entro il 2020 l'uso dei pesticidi;
- Le fonti rinnovabili e l'accesso ai servizi energetici vanno incrementati¹.

A differenza del Piano di Attuazione, Agenda 21 non dava ancora obiettivi precisi, se si eccettua l'obbligo degli aiuti ai paesi poveri fissato allo 0,7% del PIL dei paesi ricchi e totalmente disatteso, con l'eccezione di pochi paesi del Nord Europa. Alla Conferenza di Monterrey del 2002 USA ed Europa non trovano un accordo sui fondi per lo sviluppo, scavando una ulteriore barriera tra Nord e Sud del mondo. I processi di globalizzazione cambiano il quadro sul quale si ragionava a Rio. L'economia mondiale aumenta il prodotto lordo ma esaspera le iniquità e sfugge al controllo dei governi nazionali. Lo stato di attuazione delle tre Convenzioni Globali sottoscritte a Rio, altrettanti passi obbligati per lo sviluppo sostenibile, non è davvero soddisfacente.

Lo scontro vero nelle assemblee e nelle commissioni si verifica sui target. Sembra che tutti si vogliano misurare su questioni molto concrete anche se, alla fine, prevarranno i veti incrociati. Molto grave la rinuncia a fissare obiettivi in materia di energia rinnovabile, nonostante l'impegno dell'Unione Europea e dei paesi sudamericani. Perduta la maggioranza in assemblea questo gruppo di paesi vota un documento nel quale si impegna a raggiungere comunque per proprio conto gli obiettivi proposti. Non mancano tentativi, per fortuna respinti, di affossare alcuni dei Principi di Rio.

2.8. La crisi del multilateralismo

Lo sviluppo sostenibile è senza alcun dubbio un prodotto della cultura del multilateralismo che postula, per la soluzione dei problemi della convivenza internazionale, il ricorso a forme di governo globale del pianeta sostenute dalla volontà comune di tutti i paesi del mondo. Una opzione di tal tipo non può sussistere senza un riferimento esplicito alle Nazioni Unite, nate nel dopoguerra per presidiare la pace. Le Nazioni Unite si istituiscono sulla base di una dichiarazione di principi condivisa (la Carta del 1947), si articolano in una Assemblea Generale in cui vale la regola una nazione, un voto, su un Consiglio di Sicurezza nel quale i Paesi vincitori

¹ Obiettivi sul cui valore non si è raggiunto un accordo

della guerra esercitano il diritto di veto e su una rete di Agenzie per l'attuazione delle politiche di cooperazione, tra cui Banca Mondiale, IMF, le altre istituzioni dette di *Bretton Woods* e la iniziale organizzazione per il libero scambio, ora resasi indipendente come WTO. Non si tratta di un sistema che si possa definire democratico e la democrazia non è obbligatoria per i paesi che siedono in Assemblea. Troppo artificiale è dunque questa architettura istituzionale perché possa durare in eterno.

Lo sviluppo sostenibile viene introdotto nel sistema delle Nazioni Unite con la Dichiarazione di Rio. La mozione "*dei quattro presidenti*" ne richiede la introduzione tra i principi fondanti nel corso della UNGASS del 1997. Tuttavia il sistema non si è potuto dotare di una Agenzia per l'ambiente e la sostenibilità per opposizione dell'Africa che perderebbe l'UNEP, attualmente a Nairobi. Governare le questioni dello sviluppo sostenibile mediante l'Assemblea Generale riconoscendo alle grandi il ricorso al diritto di veto non appare realistico. La politica dello sviluppo sostenibile si fa nei Summit e nelle Assemblee generali dove i grandi contano come i piccoli.

Quando si evidenziano interessi contrapposti che non trovano interpretazione nella struttura istituzionale UN, si crea inevitabilmente uno stato di crisi, come si è puntualmente verificato prima a Kyoto, poi a Monterrey ed infine a Johannesburg. Qui alcuni grandi paesi, tra cui Stati Uniti ed Italia, hanno introdotto un nuovo tipo di disegno delle politiche dello sviluppo basato sulle iniziative bilaterali tra paesi. Si tratta di un approccio estraneo alla cultura ed alle tradizioni alle Nazioni Unite ed è stata crisi. Una crisi globale che va letta sullo sfondo della dialettica tra Stati Uniti ed Unione Europea.

La crisi del multilateralismo è la crisi delle Nazioni Unite. Poiché sono principi fondanti dell'ONU la pace e lo sviluppo, la Carta del 1947 e la Dichiarazione di Rio del 1992, la crisi del multilateralismo è anche la crisi della pace e dello sviluppo sostenibile. La crisi sottolinea anche una progressiva divaricazione del lessico e dei linguaggi tra Stati Uniti ed Unione Europea che, se non prefigura ancora chiaramente un conflitto di interessi, già da ora espone una divergenza alquanto netta in termini di strategia e di visione del mondo. Alla recente Conferenza di Davos del gennaio 2005, occasione tradizionale di incontro degli operatori economici del mondo intero, patrocinati dal *World Economic Forum*, la divergenza si è manifestata in tutta la sua evidenza e non poteva non seminare preoccupazioni in tutto l'uditorio. Gli Stati Uniti sembrano confinati in una solitudine che, in uno con molti commentatori, potremmo definire imperiale. L'Europa si muove in spazi dialettici di apparente generale consenso. Ma come stanno le cose realmente?

In fin dei conti l'Unione, con 450 milioni di cittadini, il più grande blocco commerciale al mondo, con una moneta unica e dominante, con il ruolo indiscusso di maggior fornitore di aiuti allo sviluppo e di assistenza umanitaria, non può più oltre dissimulare il suo ruolo politico. Ma l'Europa non parla con una sola voce, non siede al Consiglio di Sicurezza. L'amministrazione nordamericana sente certamente Javier Solana ma tratta con Londra, Parigi e Roma. I governi della nuova Europa dell'accesso su alcune questioni decisive sono in maggioranza più vicini alle posizioni di Washington che di Bruxelles. Dall'altro lato dell'Atlantico, nonostante la

riconferma dell'attuale Presidente, le critiche all'unilateralismo dell'amministrazione sono superiori ai consensi.

Dunque se le Nazioni Unite sono in crisi le alternative imperiali, USA, e federali, Unione Europea, non appaiono in grande salute.

Nelle posizioni assunte dall'Unione non vi sono mai critiche esplicite alle Nazioni Unite. Dice Christopher Patten², Commissario per le Relazioni Esterne, “ *Non c'è sviluppo senza pace, ed è vero anche il contrario. I cattivi ritmi dello sviluppo producono ovunque cattiva amministrazione, intolleranza ed estremismo. Molti dei conflitti militari in atto procedono in funzione dell'accaparramento delle risorse naturali, perché i soldati dei vecchi eserciti sono lasciati nella miseria, perché migliaia di bambini sono senza istruzione ed hanno poche scelte oltre che arruolarsi. Abbiamo una forte motivazione morale per affrontare simultaneamente la povertà ed i conflitti. ...In termini semplici non abbiamo altra scelta che promuovere lo sviluppo sostenibile come la nostra arma in favore della sicurezza globale ed investire in buone istituzioni multilaterali ed in un commercio internazionale corretto. ... Dobbiamo sottomettere la nostra azione per lo sviluppo agli imperativi della sicurezza? Dobbiamo rinunciare ai valori fondamentali dell'Unione, diritti umani, multilateralismo, apertura dei mercati, lotta alla povertà, umanitarismo in favore di un egoismo di antico conio seppur “illuminato”? ... I più vecchi di noi ricordano i tempi della guerra fredda, quando gli aiuti allo sviluppo venivano assegnati a quei dittatori che si erano impegnati in favore dell'occidente. ... Sono personalmente convinto che va evitata ogni gerarchia degli aiuti in funzione dell'adesione alle visioni politico-economiche dell'Unione. La nostra azione deve essere equilibrata e coerente e deve tener conto nella giusta misura degli effetti immediati e delle strategie a lungo termine...*”. Non si può non essere profondamente d'accordo, ma è difficile capire a quale titolo i “volenterosi” Gran Bretagna, Italia, Portogallo, Spagna, Polonia etc. fossero in Irak quell'anno.

L'unilateralismo degli Stati Uniti, che è alla base della crisi del multilateralismo, emerge in varie questioni e da diverso tempo: dalla mancata ratifica del Protocollo di Kyoto, a suo tempo firmato, alle forti critiche alla Corte Internazionale di Giustizia, dalle critiche al sistema delle Nazioni Unite alla politica di guerra preventiva. Questo atteggiamento non nuovo, si è fortemente accentuato dopo l'11 settembre ed è diventato un *leitmotiv* dichiarato in modo chiaro e aperto da parte dell'amministrazione USA. In particolare la critica al sistema delle Nazioni Unite trova negli USA consensi anche da un osservatorio culturalmente e politicamente progressista come l'Università di Harvard³ “... *la crisi sta nel profondo dell'istituzione non meno che nella nostra politica. Sta nell'incapacità dell'ONU di mantenere la pace e la sicurezza, nella sempre minore capacità di dare alle scelte una legittimazione collettiva, nell'incapacità di far prevalere l'istanza di una global governance rispetto ai nazionalismi ed all'idea montante in America di essere esentata dal rispetto delle regole internazionali.*”

² “*Europe in the World: CFSP & its relation to development*”; Novembre 2003

³ National Forum on the UN; “*This Crisis of Multilateralism is different*”; Harvard; Giugno 2003

In materia di peace-keeping fu chiaro dal 1947 che nessun paese avrebbe messo le proprie truppe sotto il comando permanente ONU. Il Consiglio di sicurezza due volte ha autorizzato coalizioni militari, in Corea, un fallimento, e nel Golfo. L'ONU è intervenuta direttamente a Suez, poi in Somalia, Rwanda e Bosnia ma non ci sono altre prospettive di interventi su larga scala. L'altro strumento sono le sanzioni. Le più dure per l'Irak hanno arricchito Saddam e causato la distruzione della classe media e la morte di migliaia di bimbi. I Trattati di non proliferazione non hanno impedito la diffusione delle armi atomiche, ora anche nelle mani di gruppi di terroristi. Dopodiché è vero che Bush ha chiuso l'ufficio del Pentagono per il peace-keeping, che ha lasciato l'Afghanistan, fuori di Kabul, in mano ai signori della droga ed ha posto il veto agli interventi ONU ove non fosse garantito ai propri militari di sottrarsi alla Corte Internazionale di Giustizia e destituito i suoi ispettori competenti per le armi di distruzione di massa. Non un granché come aiuto all'ONU per superare i propri limiti.

L'ONU hanno avuto un ruolo nella legittimazione collettiva di politiche come la decolonizzazione, i diritti umani, l'accoglimento di regole comuni e nel cercare di porre tali comportamenti al di sopra degli interessi di un singolo paese. Molti americani ora pensano che il loro paese può fare a meno di tale legittimazione e violare le regole in nome dei propri interessi. I neo-con si sono spesi in attacchi ossessivi alle ONU per indebolirle ed accreditare presso il pubblico l'idea della supremazia americana. Ma l'amministrazione democratica aveva attaccato il palazzo di vetro dopo Mogadiscio e contrastato in ogni modo l'intervento in Rwanda. Né sono stati d'aiuto i piccoli paesi, sovraesposti nella difesa della propria sovranità se ci sono interessi da proteggere, mai disposti a critiche tra loro nemmeno per comportamenti orrendi, autori di trovate come la assegnazione della Commissione per i diritti civili alla Libia. L'Europa ha fatto danni con il suo laissez-faire, con gli atteggiamenti su Israele, con il tentativo di usare le UN per contrastare lo strapotere degli Stati Uniti.

In fatto di global governance i nostri conservatori pensano che le norme internazionali, le leggi umanitarie, i vincoli sulla forza lavoro, la difesa dell'ambiente e i programmi per lo sviluppo sostenibile, la partecipazione popolare alle decisioni, il diritto internazionale, siano altrettanti ostacoli all'azione americana. Associazioni e gruppi di attivisti pretenderebbero di imporre agli Stati Uniti il rispetto di vincoli che non hanno mai sottoscritto, la stessa Europa, secondo loro, userebbe gli accordi internazionali contro gli interessi americani. Del resto prima di Bush il Senato aveva respinto le ispezioni per le armi chimiche e biologiche, il protocollo di Kyoto non era nemmeno stato messo in votazione, la Corte di Giustizia Internazionale non era stata presa in considerazione, anzi contrastata minacciosamente, delle convenzioni UN-ILO sul lavoro, oltre 7000, solo 14 erano state accolte. In sostanza gli atteggiamenti unilateralisti vanno ben oltre i confini degli schieramenti politici interni. Né, specie dopo l'11 Settembre, c'è alcuna disponibilità ad accettare consigli sul modo di difendersi dal terrorismo.

In conclusione è evidente che l'accusa di imperialismo sia sciocca quanto l'idea di Bush che le regole sono per gli altri e le eccezioni per noi, dato che siamo i più forti. E' ovvio però che il sistema delle regole, quindi le UN, non hanno chance senza nuove idee, nuove strutture e senza una riforma delle istituzioni e se non si comprende a fondo la reale dimensione del problema".

3. LA SCALA REGIONALE: L'UNIONE EUROPEA

L'evoluzione delle politiche per la sostenibilità nell'EU è sintetizzata nelle sue fasi essenziali in questo capitolo. Vale la pena di rilevare che per quanto il quadro dell'iniziativa europea in tema di sostenibilità sia molto ricco e articolato, non mancano discrepanze e accentuazioni assai diverse tra i diversi processi avviati in modo parallelo in questi anni.

In questo capitolo prendiamo in esame la struttura e i risultati del V° Piano d'Azione che rappresenta il primo quadro di riferimento dopo la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 e che ha caratterizzato le politiche di sostenibilità nel corso degli anni '90. Successivamente, si descrive il cosiddetto Processo di Cardiff, mirato all'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche settoriali, che rappresenta un tema cardine dello sviluppo sostenibile per il superamento della gestione separata delle politiche ambientali.

Inoltre si descrive brevemente il processo di Lisbona avviato nel 2000 che fornisce il quadro più ampio delle politiche comunitarie e delinea gli obiettivi strategici e la visione di sé dell'Unione Europea. Le effettive realizzazioni degli obiettivi stabiliti nel processo di Lisbona vengono affrontate nel paragrafo sui Consigli di Primavera che hanno il compito di monitorare e correggere le politiche di implementazione degli obiettivi strategici di Lisbona.

La descrizione delle linee di intervento e degli obiettivi VI° Piano d'Azione Ambientale, attualmente in corso, completa il quadro degli obiettivi delle politiche di sostenibilità in campo ambientale da realizzare entro il 2010.

Dall'analisi dei diversi processi politici in corso nell'EU si evidenzia come continua a persistere una bassa integrazione delle politiche di sostenibilità, per cui le politiche sociali ed economiche procedono parallelamente a quelle ambientali.

Il Processo di Göteborg che dal 2001 definisce la strategia per lo sviluppo sostenibile rappresenta il tentativo, non ancora del tutto realizzato, di armonizzare le politiche nei diversi settori e dare le priorità per lo sviluppo sostenibile integrando i diversi aspetti.

Sia gli strumenti d'indirizzo politico, come i Piani d'azione ambientale, che i processi avviati in particolare da Lisbona a Göteborg fanno costante uso di indicatori, target e scadenze sia come base conoscitiva che di analisi per la proiezione delle strategie. La sintesi è costituita dagli indicatori strutturali che descriviamo brevemente nell'ultimo paragrafo.

3.1. Il V Piano di azione per lo sviluppo sostenibile

Il V° Piano d'azione ambientale "*Verso la Sostenibilità*" (1992-1999) che viene approvato dal Consiglio Europeo nel febbraio 1993, rappresenta il primo atto rilevante dell'EU dopo la Conferenza di Rio del 1992.

L'ambizione della Conferenza di Rio si riflette almeno in parte nella struttura del nuovo Piano d'Azione che incardina le politiche dell'EU verso lo sviluppo sostenibile e presenta per la prima volta un insieme di azioni e obiettivi che delineano un quadro non più settoriale, ma integrato, delle politiche ambientali. Le principali caratteristiche che definiscono la sostenibilità nel Piano sono:

- mantenere la qualità della vita complessiva;
- mantenere l'accesso alle risorse naturali;
- evitare il perdurare dei danni ambientali;
- considerare come sostenibile lo sviluppo che consenta di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni.

Due novità distinguono questo Piano dai precedenti programmi in campo ambientale: la necessità di integrare le politiche ambientali nelle politiche di settore come leva fondamentale per la sostenibilità; passare da un assetto delle politiche basato sul "command-and-control" a un approccio che coinvolga le responsabilità dei diversi attori in campo, dai governi alle imprese, ai cittadini.

Il Piano identifica cinque settori chiave in cui realizzare l'integrazione delle politiche ambientali: industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo. I temi ambientali prioritari identificati dal V° Piano sono sette: clima globale, emissioni di inquinanti acidificanti, aree urbane, gestione dei rifiuti, gestione delle risorse idriche, aree costiere e protezione della biodiversità.

Degli obiettivi fissati dal V° Piano, i temi che hanno presentato i maggiori progressi riguardano la riduzione delle sostanze lesive per lo strato d'ozono, le emissioni di metalli pesanti e di anidride solforosa, la difesa delle aree naturali protette, la difesa della qualità delle acque superficiali e la gestione dei rischi e dei rifiuti industriali. Il settore per il quale i progressi sono risultati più evidenti è quello dell'industria, mentre per i trasporti anche se si è registrato un miglioramento negli standard dei carburanti e di emissione dei veicoli, le emissioni complessive non si riducevano per la crescita del parco veicolare. Pochi invece i progressi che si registravano nel settore del turismo e dell'agricoltura.

Quello del V° Piano d'Azione Ambientale è dunque un bilancio che si chiude con successi e criticità. Tra queste ultime il tema delle emissioni di gas a effetto serra, la questione delle aree urbane e della qualità dell'aria, il tema del rumore e la gestione dei rifiuti.

3.2. Il Processo di Cardiff

Il tema dell'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche di settore era emerso come un nodo cruciale per la promozione dello sviluppo sostenibile nel V° Piano. Il Trattato Europeo siglato ad Amsterdam nel 1997 esplicita all'articolo 6 l'obiettivo dell'integrazione delle politiche ambientali sia nella definizione che nella realizzazione delle politiche dell'Unione con una visione dello sviluppo sostenibile.

Il Consiglio Europeo del giugno 1998 lancia il tema dell'integrazione delle politiche ambientali – denominato "Processo di Cardiff" - che deve coinvolgere nove settori

cruciali: su energia, trasporti e agricoltura si esprime lo stesso Consiglio di Cardiff; seguiranno nei mesi successivi l'avvio dell'integrazione per industria, mercato interno, politiche di sviluppo, affari economici e finanziari, affari generali inclusi il commercio e la politica estera, e la pesca.

Vediamo in modo sommario come il processo di Cardiff si è andato realizzando in questi anni, con una breve descrizione dello sviluppo delle strategie di integrazione e dei suoi passaggi significativi nei diversi settori identificati al Consiglio di Cardiff, richiamandone gli aspetti salienti.

Agricoltura

La strategia di integrazione ambientale viene adottata dal Consiglio Europeo nel novembre del 1999. Il tema della riduzione dei rischi in agricoltura viene integrato nella PAC, Politica Agricola Comune, (2002) attraverso obiettivi specifici: il disaccoppiamento dei sussidi dalla produzione quantitativa, lo sviluppo di una politica per lo sviluppo rurale e lo sviluppo delle misure agroambientali, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la promozione dell'uso sostenibile delle risorse naturali tra cui l'acqua, e la promozione dell'agricoltura biologica. Alcuni di questi obiettivi vengono perseguiti attraverso l'emanazione di due regolamenti dedicati (2003).

Trasporti

La strategia di integrazione delle politiche ambientali nel settore dei trasporti viene adottata nel 1999. Dopo il processo di revisione della strategia e di decisione del Consiglio, viene redatto il Libro Bianco sui trasporti. Viene elaborato un sistema integrato di indicatori (TERM) per il *reporting* sullo stato delle politiche nell'EU. Questo contiene l'indicazione di una serie di misure specifiche (tariffe e investimenti specifici nella rete ferroviaria trans-europea), con l'obiettivo di riportare entro il 2010 l'equilibrio modale ai livelli del 1998. Altri aspetti riguardano la promozione dei biocarburanti di nuova produzione e gli accordi con l'industria automobilistica per migliorare lo standard di emissione di CO₂ delle flotte. Su questi temi vengono emanate delle direttive specifiche tra il 2001 e il 2003.

Energia

L'approvazione della strategia di integrazione è del 1999. Nel 2000 viene pubblicato il Libro Verde sull'energia della Commissione "*Verso una strategia europea per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico*". Nel marzo del 2001 la prima revisione della strategia di integrazione e nel maggio la risoluzione dei Consigli europei per l'energia e l'industria sull'Integrazione dell'energia. Nel 2002 le conclusioni del Consiglio sullo sviluppo sostenibile assumono che la realizzazione della strategia di integrazione sia in linea con gli impegni definiti al Summit mondiale di Johannesburg.

Tra le principali direttive che riguardano il tema dell'integrazione nel campo dell'energia quelle relative alla promozione delle fonti rinnovabili (2001), quelle relative all'etichettatura energetica degli elettrodomestici (2002 e 2003), quella

sull'efficienza degli edifici (2002), le direttive per la riforma del mercato interno dell'elettricità e del gas (2003), e quella sulla cogenerazione (2004).

Industria

Il Rapporto del Consiglio sull'integrazione è del 1999, l'adozione della strategia del 2001. Nel giugno del 2002 giungono le conclusioni del Consiglio sulle politiche d'impresa e lo sviluppo sostenibile. Diverse le iniziative, tra cui la proposta di direttiva sulla regolamentazione delle sostanze chimiche e lo sviluppo di un sistema regolamentare e autorizzativo (REACH). L'unica direttiva emanata che coinvolge il settore è quella che regola la commercializzazione dei permessi di emissione di gas a effetto serra (*Emission Trading*) del 2003.

Mercato interno

La comunicazione della Commissione sulla strategia di integrazione delle politiche ambientali in quelle per il mercato interno è del 1999. La strategia viene adottata dal Consiglio europeo nel 2001. Nel novembre del 2002 viene presentato il Rapporto del Consiglio sull'integrazione delle politiche ambientali con gli aspetti interni delle politiche della competitività. Gli acquisti pubblici sono oggetto di due specifiche direttive del 2004, una concernente le politiche di acquisto delle aziende di servizi di pubblica utilità e una sul coordinamento degli appalti pubblici per la fornitura di beni, servizi e lavori pubblici.

Cooperazione allo sviluppo

Le conclusioni del Consiglio europeo sull'integrazione delle politiche ambientali nella politiche di cooperazione dell'Unione sono del 1999. Nel 2000 viene emanato un regolamento e una dichiarazione comune di Consiglio e Commissione per la piena integrazione degli aspetti ambientali negli strumenti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Nel 2001 viene stabilita con le conclusioni del Consiglio la strategia di integrazione. Nel 2003 giungono le conclusioni del Consiglio europeo per il Piano d'azione sulle foreste, per combattere la povertà rurale, l'iniziativa sull'acqua dell'EU e per gli aspetti relativi ai cambiamenti climatici nelle politiche di cooperazione.

Pesca

Il Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca è del marzo 2001 come anche il Piano d'azione per la biodiversità nella pesca e nell'acquacultura. In aprile le conclusioni del Consiglio sull'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche comuni per la pesca. Nel 2002 viene emanato il regolamento che include le misure per l'uso delle risorse ittiche che promuovano lo sviluppo sostenibile. Regolamenti o risoluzioni per la protezione nelle attività di pesca di specie a rischio (squali, cetacei) vengono emanati nel 2003 e nel 2004. Nel 2003 viene emanato il regolamento per l'eliminazione dei sussidi alla modernizzazione delle flotte.

Affari economici e finanziari

La comunicazione della Commissione sulle strategie di integrazione delle politiche economiche è del 2000. La strategia viene adottata nel 2002 dal Consiglio. Nel 2003 viene emanata la direttiva sulla fiscalità sui prodotti energetici.

Commercio e affari esteri

Le conclusioni del Consiglio sull'integrazione delle politiche ambientali sono del 2001. Nel 2002 viene adottata la strategia dal Consiglio europeo e viene deciso di includere il tema dello sviluppo sostenibile nelle negoziazioni per un accordo tra EU e paesi del Mercosur. Nel 2003 si fa la verifica della strategia alla luce del Summit di Johannesburg e l'adozione delle raccomandazioni dell'OCSE sui crediti alle esportazioni.

3.3. Il Processo di Lisbona

L'obiettivo strategico lanciato nel marzo del 2000 dal Consiglio europeo a Lisbona rappresenta la piattaforma politica dell'Unione Europea per una società la cui competitività economica sia basata sulla conoscenza, con una "crescita economica sostenibile", l'aumento dell'occupazione e della coesione sociale. L'ambizione del Consiglio di Lisbona è quella di creare "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo".

Anche se pienamente coerenti con questo disegno generale, i temi della sostenibilità ambientale sono assenti – nonostante il processo di Cardiff sia già stato avviato – e solo con il Consiglio di Göteborg si avrà una loro integrazione che poi sarà rappresentata anche dall'inclusione di indicatori ambientali in quelli strutturali.

Le sfide che il processo di Lisbona vuole affrontare sono :

- ❑ la disuguaglianza tra uomini e donne
- ❑ il ritardo nello sviluppo del settore dei servizi e del terziario
- ❑ gli squilibri regionali in termini di disoccupazione
- ❑ la disoccupazione di lungo periodo
- ❑ la mancanza di qualificazione professionale
- ❑ la disparità tra classi d'età per l'occupazione.

Gli obiettivi sono dunque quelli di rendere più dinamica e competitiva l'economia per rendere più larga e stabile l'occupazione. L'"economia della conoscenza" è l'orizzonte entro cui realizzare questi obiettivi.

Le priorità riguardano sei temi:

- ❑ il progetto eEurope, per la diffusione degli strumenti di informazione elettronica
- ❑ il mercato interno e la sua integrazione
- ❑ i servizi finanziari
- ❑ lo spirito imprenditoriale
- ❑ lo spazio europeo della ricerca
- ❑ la modifica degli strumenti finanziari.

L'iniziativa *eEurope* si configura come un progetto di alfabetizzazione informatica e di estensione dell'uso degli strumenti di comunicazione elettronica ai diversi settori dell'economia e della società, a partire dal commercio elettronico.

Per quanto riguarda il mercato interno, gli obiettivi sono quelli di: integrare gli appalti pubblici – ancora terreno di competizione nazionale - favorendo le transazioni transfrontaliere; ridurre i costi della regolamentazione amministrativa europea, nazionale e regionale e della proprietà intellettuale; integrare a livello europeo il mercato dei servizi eliminando le barriere; completare l'unificazione del mercato europeo dell'energia e del trasporto aereo.

L'obiettivo dell'integrazione totale dei mercati finanziari a livello europeo è un passo decisivo per avere un'economia più competitiva. Questo obiettivo richiede azioni su diversi temi: l'aumento della capitalizzazione delle imprese attraverso la borsa, la piena espansione dei fondi pensione attraverso la riduzione delle restrizioni imposte al portafoglio valori, e la piena integrazione dei servizi finanziari a livello europeo. A questo tema si aggiunge quello di riesaminare tutti gli strumenti finanziari europei da finalizzare alla creazione dell'economia della conoscenza.

Lo sviluppo di una imprenditoria europea dinamica e innovativa può essere perseguito attraverso la semplificazione delle procedure per la creazione d'impresa, gli incentivi per l'imprenditoria femminile e eliminando le barriere che esistono per la diffusione della cultura del rischio d'impresa.

La creazione di uno spazio europeo della ricerca è indispensabile per ridurre il pesante svantaggio con gli USA e può essere perseguito con la creazione dei "centri di eccellenza virtuali" rafforzando i collegamenti telematici tra i centri di ricerca esistenti dei quali effettuare una mappatura e un *benchmarking*, aumentare la mobilità dei ricercatori in Europa, creare le condizioni per aumentare gli investimenti privati nella ricerca.

Per il rafforzamento del modello sociale europeo si propone una maggiore cooperazione tra gli Stati Membri sul tema dell'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale e una revisione dei sistemi previdenziali che garantisca la solidarietà tra le generazioni mantenendo un sistema pensionistico sostenibile.

L'obiettivo della piena occupazione rimane al centro delle politiche sociali. Su questo terreno si identificano degli obiettivi precisi da raggiungere entro il 2010: riduzione del tasso di disoccupazione al livello dei Paesi migliori (4%), aumento dell'occupazione dal 61% al 70% e aumento dell'occupazione femminile dal 51 ad oltre il 60%.

Per raggiungere questi obiettivi l'attenzione andrà posta sulla formazione e l'apprendimento permanente lungo l'arco della vita, la più larga diffusione di internet a partire dalle scuole, l'alfabetizzazione digitale generalizzata e il forte aumento degli investimenti in risorse umane.

Queste politiche saranno essenziali anche per aumentare il grado di inclusione sociale. Gli obiettivi sociali identificati per il 2010 sono quelli della riduzione della povertà dal 18% al 10%, il dimezzamento della povertà infantile.

3.4. I Consigli di Primavera

Il monitoraggio dei progressi nell'implementazione della strategia di Lisbona è annualmente effettuato nei Consigli di primavera. I progressi complessivamente realizzati nei primi 4 anni dall'avvio del processo di Lisbona riguardano:

- ❑ un aumento dell'occupazione generale dal 62,5 al 64,3% con la creazione di 6 milioni di nuovi posti di lavoro; allo stesso tempo la disoccupazione di lunga durata mostra una tendenza alla diminuzione dal 4% del 1999 al 3% nel 2002. Le riforme del mercato del lavoro hanno consentito di espandere l'occupazione nonostante un rallentamento della crescita.
- ❑ diversi mercati si sono progressivamente aperti alla concorrenza: dalle telecomunicazioni al trasporto ferroviario di merci, ai servizi postali ai mercati dell'elettricità e del gas.
- ❑ la diffusione di Internet nelle scuole è giunta al 93%; ampia diffusione si registra anche nelle pubbliche amministrazioni, nelle imprese e nelle famiglie. Comincia a concretizzarsi lo spazio europeo della ricerca;
- ❑ la definizione delle politiche di sviluppo sostenibile ha trovato attuazione nella riforma dei sistemi pensionistici in diversi Stati membri. L'azione dell'EU per la protezione dell'ambiente è continuata con decisione;
- ❑ complessivamente in 4 anni si registrano un centinaio tra regolamenti, direttive e programmi di diversa rilevanza incentrati sugli obiettivi di Lisbona.

I ritardi che invece permangono riguardano in particolare:

- ❑ la stabilità delle finanze pubbliche nazionali e il contenimento del debito. Vanno intensificati gli sforzi di riforma dei sistemi pensionistici;
- ❑ occupazione e produttività del lavoro sono ancora non sufficienti per la crescita economica. Gli investimenti pubblici e privati in capitale umano e in ricerca rimangono insufficienti;
- ❑ scarsa integrazione del mercato interno che ne limita il potenziale; assai frammentato è il mercato dei servizi come l'apertura dei mercati delle industrie di rete;
- ❑ bassa è l'integrazione del mercato dei servizi finanziari;
- ❑ il tasso di recepimento delle direttive che riguardano il mercato interno è più basso del previsto;
- ❑ il recepimento delle direttive incentrate sugli obiettivi di Lisbona presenta un pesante ritardo: su 70 direttive emanate dal 2000, l'obiettivo del pieno recepimento di 40 di queste entro il 2003 è ancora lontano con un tasso di recepimento del 58,3%. Solo 7 delle 40 direttive sono state recepite da tutti gli Stati membri;
- ❑ la crescita economica rimane bassa e il rischio di un aumento della povertà è reale per diversi Stati membri;
- ❑ nel complesso, le politiche ambientali degli Stati membri rimangono inadeguate. La tendenza positiva nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra si è invertita dal 2001 e si richiedono azioni aggiuntive per

raggiungere gli obiettivi di Kyoto. Se l'intensità energetica dell'economia migliora, non si registra nessun disaccoppiamento tra produzione della ricchezza e intensità del trasporto.

3.5. Il VI Piano di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile

Il VI° Piano d'Azione Ambientale "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*" (2001-2010) parte proprio dai temi sui quali il precedente V° Piano aveva mostrato le maggiori criticità. Particolare enfasi è data alla necessità dell'attuazione della normativa esistente e alla promozione degli strumenti di mercato quali incentivi e fiscalità, certificazione ambientale volontaria di processo e di prodotto, sviluppo del mercato dei "prodotti verdi".

Un altro aspetto identificato dal VI° Piano d'Azione è il miglioramento dell'applicazione degli strumenti di pianificazioni come la VIA e l'introduzione della Valutazione ambientale strategica nel processo di decisione su piani e programmi (compresi i fondi strutturali).

Per quanto riguarda l'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche di settore invece il VI° Piano rimane sulle generali e rimanda all'ulteriore strutturazione di meccanismi in seno alla Commissione affinché gli aspetti ambientali siano presenti sin dalla genesi delle direttive nelle varie materie. Infine si identificano azioni per le misure in campo agroambientale da integrare nella politica agricola comune.

Essendo il Piano d'Azione attualmente in vigore, diamo qui maggiori dettagli. I temi ambientali definiti prioritari sono cinque:

Cambiamenti climatici

Su questo tema l'EU ha puntato come elemento qualificante delle politiche per lo sviluppo sostenibile, sia adottando un obiettivo di riduzione dell'8% nel Protocollo di Kyoto, sia decidendo l'attuazione degli obiettivi prima ancora dell'entrata in vigore del Protocollo. Per quanto nell'EU si sia registrata una lieve diminuzione delle emissioni, le misure allora in atto vengono giudicate non sufficienti a raggiungere il target.

Il VI° Piano identifica anche azioni specifiche per raggiungere l'obiettivo. Si tratta sia di azioni settoriali (energia, trasporti, industria, agricoltura) come ad esempio la riduzione dei sussidi alle fonti energetiche non coerenti con la riduzione delle emissioni o gli accordi con l'industria dell'auto per l'aumento dell'efficienza dei veicoli, che intersettoriali, come ad esempio la commercializzazione di permessi di emissione avviata poi con la direttiva sull'*Emission Trading*.

Un capitolo riguarda le azioni per l'adattamento al cambiamento climatico che comunque almeno in parte avverrà; un aspetto riguarda lo sviluppo della modellistica su base regionale per favorire le misure di adattamento a quel livello; un altro aspetto concerne invece la materia degli investimenti che devono tener conto degli effetti possibili causati dai cambiamenti climatici.

Le politiche di allargamento dell'EU sono viste come una ulteriore opportunità di riduzione delle emissioni con la ristrutturazione dei sistemi produttivi obsoleti e inefficienti.

Nell'ambito della definizione degli obiettivi post-Kyoto, il VI° Piano pone un ulteriore obiettivo di riduzione al 2020 del 20-40% delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990. L'obiettivo di più lungo termine citato è di un taglio del 70%. Nel Consiglio Ambiente del marzo 2005 l'obiettivo di riduzione per il 2020 è stato ridefinito nell'intervallo 15-30%.

Salvaguardia della natura e della biodiversità

Il tema della salvaguardia della natura è tra quelli che rimangono critici nell'Unione Europea per la quota rilevante di specie a rischio e di ecosistemi permanentemente sotto stress. Gli aspetti che vengono identificati sono: l'uso del territorio, la protezione dei suoli e del patrimonio forestale e il tema dell'inquinamento.

Per quanto riguarda l'uso del territorio, le azioni per la conservazione delle aree protette sono già incluse in due strumenti esistenti che vanno rafforzati: il Programma Natura 2000 con la definizione dei siti da proteggere e l'elaborazione dei relativi piani di gestione da parte degli Stati membri; le misure in campo agro-ambientale già previste dalle linee di gestione dei fondi comunitari

Nel campo della protezione dei suoli e del patrimonio forestale si identificano diverse linee d'azione tra le quali: una strategia per la difesa dei suoli dai fenomeni di erosione o da particolari attività produttive anche ai fini di aumentare la capacità di assorbimento di anidride carbonica, la protezione del paesaggio come obiettivo delle politiche agricole e forestali, l'estensione della Rete Natura 2000 agli ambienti marini, lo sviluppo di una certificazione per la produzione sostenibile di legno da boschi e foreste, il riesame delle politiche della pesca, la gestione integrata delle coste.

Per i rischi industriali e l'inquinamento si prevede l'estensione della direttiva Seveso anche a oleodotti e alle attività di estrazione mineraria.

Per gli OGM si prevede un rafforzamento delle capacità di monitoraggio ambientale e lo sviluppo dell'etichettatura e della tracciabilità dei prodotti alimentari.

Ambiente e salute

I temi identificati riguardano le sostanze chimiche e la regolamentazione della loro commercializzazione, l'uso dei fitofarmaci in agricoltura e la gestione delle acque. Per quanto riguarda invece l'inquinamento atmosferico e il rumore si rimanda all'applicazione della normativa esistente.

Sulle sostanze chimiche il rafforzamento del regime autorizzativo e di registrazione delle nuove sostanze, come di rafforzamento delle strutture preposte ai controlli è stato definito (proposta di Direttiva REACH) la cui approvazione non si è conclusa nella scorsa legislatura ed è rinviata alla presente.

Per quanto riguarda i fitofarmaci le linee di azione riguardano: la messa al bando delle sostanze più pericolose e la loro sostituzione con sostanze meno tossiche, la diffusione delle migliori pratiche di utilizzo dei prodotti autorizzati cui subordinare l'erogazione dei fondi comunitari, rafforzamento del regime autorizzativo, diffusione delle pratiche agricole a uso nullo o minimo di prodotti chimici di sintesi, politiche verso i Paesi in via di sviluppo che esportano prodotti agricoli nell'EU.

Per la gestione delle acque il VI° Piano rimanda all'attuazione della direttiva quadro sulle acque e alla direttiva sui nitrati. L'integrazione di queste direttive con la politica agricola comune e quella per le politiche di sviluppo regionale è vista come lo sviluppo più coerente.

Uso sostenibile delle risorse naturali e riduzione dei rifiuti

Il tema dell'uso sostenibile delle risorse è richiamato come aspetto emergente su cui va sviluppata una politica, ma non si definiscono obiettivi di "efficienza di uso delle risorse". L'analisi dei flussi di materiali è stata inclusa nelle attività promosse dall'Agenzia Europea per l'Ambiente con lo sviluppo di un indicatore di sintesi (TMR, Fabbisogno Totale di Materia).

Il tema della riduzione dei rifiuti è invece molto articolato. Si tratta peraltro di un tema su cui il V° Piano aveva posto un obiettivo – la riduzione della quantità procapite di rifiuti – su cui si era registrato una dinamica di crescita rapida. Il VI° Piano non pone obiettivi specifici di riduzione procapite ma identifica obiettivi per così dire "intermedi": disaccoppiare la produzione di rifiuti dalla produzione di ricchezza, ridurre la pericolosità, trattare i rifiuti vicino ai luoghi in cui vengono prodotti, favorire la crescita del recupero e riciclaggio. Obiettivi quantificati sono invece: la riduzione dei rifiuti che vanno in discarica del 20% entro il 2010 rispetto al 2000 (il 50% al 2050); lo stesso obiettivo quantitativo è definito per la produzione di rifiuti pericolosi (-20% al 2010 rispetto al 2000 e -50% al 2050).

Alle Politiche Integrate di Prodotto (IPP) sono demandati gli obiettivi di prevenzione della produzione di rifiuti, mentre la riduzione della loro pericolosità è in parte demandata alla direttiva sulle sostanze chimiche. Azioni specifiche vengono identificate per la promozione del recupero dei rifiuti: dal riesame della direttiva sui fanghi da depurazione all'incentivazione del recupero dei rifiuti di costruzione e demolizione e una iniziativa sui rifiuti biodegradabili.

3.6. La Strategia di Goteborg

Il quadro strategico dell'Unione è caratterizzato da una molteplicità di processi e strategie che insistono sui principali temi dello sviluppo, ma che allo stato attuale non sembrano in grado di agire in maniera sufficientemente coordinata. L'approvazione della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile da parte del Consiglio di Goteborg 2001, se ha il pregio alquanto formale di ristabilire il primato "politico" del Consiglio sull'azione amministrativa della Commissione, risolve solo in parte le carenze di armonizzazione delle politiche comunitarie. Oltre il termine del 2004 è previsto, il primo esame degli esiti di tale strategia, ma è ancora presto per dire se in tale appuntamento si assisterà ad un chiarimento e ad una razionalizzazione dei processi dell'Unione. Al momento l'unica cosa certa è che la strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile, pur se integrata dalla dimensione internazionale (esterna) sulla base degli accordi sottoscritti dall'Unione a Johannesburg non è ancora riuscita a sviluppare appieno le sue priorità.

I principi dell'azione dell'Unione Europea in campo ambientale, in sussistenza di una profonda crisi del sistema delle Nazioni Unite, sono attualmente il principale sostegno e presidio degli enunciati della Dichiarazione di Rio, assunti poi come regole guida del negoziato internazionale multilaterale. Tra essi hanno un ruolo

particolare proprio quelli messi più duramente in discussione come il principio della “responsabilità comune ma differenziata” il principio di precauzione e di azione preventiva, il principio di correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, o il principio “chi inquina paga”. Questi dovranno essere armonizzati con quello che nella strategia di Lisbona viene indicato come principale obiettivo socio-economico dell’unione: *“diventare entro il 2010 l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*. Questa integrazione non è per ora realizzata.

A Goteborg 2001 il Consiglio ha definito sei aree prioritarie di intervento per lo sviluppo sostenibile, fissando per ognuna obiettivi, target, molti dei quali direttamente derivati dagli impegni internazionali, e individuando adeguati strumenti e metodi di azione.

- ❑ Limitare il cambiamento climatico e potenziare l’uso di energia pulita rispettando e spingendo gli altri paesi a rispettare gli impegni di Kyoto e, in seguito, abbassando le emissioni dell’1% anno fino al 2020.
- ❑ Affrontare le minacce per la salute pubblica garantendo una maggiore sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, affrontando le malattie infettive e in particolare i fenomeni di resistenza agli antibiotici, limitando gli effetti negativi a lungo termine delle sostanze chimiche.
- ❑ Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile disaccoppiando il consumo di risorse e la produzione di rifiuti dalla crescita economica, arrestando la perdita di biodiversità, combattendo il sovrasfruttamento delle risorse ittiche anche attraverso pratiche di pesca sostenibile.
- ❑ Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell’uso dei trasporti riportando al 2010 la percentuale di trasporto su strada a valori non superiori a quelli registrati nel 1998, disaccoppiando la crescita dei trasporti dalla crescita economica, riequilibrando lo sviluppo regionale e diminuendo le disparità sul territorio.
- ❑ Combattere la povertà e l’esclusione sociale intervenendo per diminuire il numero di persone povere, aumentando il tasso di occupazione fino al 70% nel 2010 e riducendo l’ineguaglianza di genere, dimezzando entro il 2010 il numero dei giovani (18-24) che non proseguono negli studi.
- ❑ Affrontare le implicazioni socio-economiche connesse con l’invecchiamento della popolazione attraverso sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria agli anziani adeguati ed economicamente sostenibili ed aumentando il tasso di occupazione per uomini e donne tra i 55 e i 64 anni fino al 50% nel 2010.

3.7. Gli indicatori strutturali

Senza entrare nel merito della genesi e del dibattito su questo tema, di grande rilievo per le finalità del presente lavoro, riportiamo qui di seguito l’ultima versione (2004) del set di indicatori strutturali che fornisce una rappresentazione sintetica dei temi prioritari dell’EU.

Si tratta di temi, indicatori semplici e composti strutturati come segue.

Base economica generale

- 1 PIL procapite
- 2 Produttività del lavoro per persona occupata

Occupazione

- 3.1 Tasso di occupazione totale
- 3.2 Tasso di occupazione – donne
- 3.3 Tasso di occupazione – uomini
- 4.1 Tasso totale di occupazione lavoratori anziani
- 4.2 Tasso totale di occupazione lavoratori anziani – donne
- 4.3 Tasso totale di occupazione lavoratori anziani – uomini

Innovazione e ricerca

- 5. Spesa nazionale lorda su ricerca e sviluppo (R&D)
- 5.1 Evoluzione della spesa in R&D
- 6.1 Livello di istruzione giovanile – totale
- 6.2 Livello di istruzione giovanile – donne
- 6.3 Livello di istruzione giovanile – uomini

Riforma economica

- 7. Livelli comparativi dei prezzi
- 8. Investimenti produttivi

Coesione sociale

- 9.1 Quota di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – totale
- 9.2 Quota di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – donne
- 9.3 Quota di popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali – uomini
- 10.1 Tasso di dispersione nell'occupazione regionale – totale
- 10.2 Tasso di dispersione nell'occupazione regionale – donne
- 10.3 Tasso di dispersione nell'occupazione regionale – uomini
- 11.1 Tasso di disoccupazione a lungo termine – totale
- 11.2 Tasso di disoccupazione a lungo termine – donne
- 11.3 Tasso di disoccupazione a lungo termine – uomini

Ambiente

- 12. Emissioni totali di gas a effetto serra
- 13. Intensità energetica dell'economia
- 14. Trasporti – volume totale di merci trasportate rispetto al PIL

4. LO SVILUPPO SOSTENIBILE IN ITALIA

Nel 1974 si verifica la prima grave crisi energetica mondiale. Il 10 luglio 1976 esplose il reattore dell'ICMESA a Seveso. Questo gravissimo incidente segna in Italia il passaggio dalla fase accademica dell'ambientalismo alle prime forme di rivendicazione dell'integrità dell'ambiente allora intesa come presupposto imprescindibile della salute dei lavoratori.

Fino agli anni '90 la questione ambientale resta però sostanzialmente al di fuori delle istituzioni ed assume forti connotazioni sociali e politiche. Sono gli anni nei quali si sviluppano e si consolidano le associazioni ambientaliste. La prima grande associazione è Italia Nostra ('55) con le sue importanti subordinate. Il *World Wildlife Fund*, WWF, arriva in Italia nel '66, anno dell'alluvione di Firenze. Nel '72 il periodico Rinascita pubblica gli atti del convegno dell'Istituto Gramsci "*Uomo, natura e società*" con Barry Commoner. Nasce così il filone dell'ambientalismo nei partiti politici.

E' Laura Conti, che si impegna caparbiamente a Seveso nel comitato popolare, a comprendere per prima il profondo legame tra i diritti al lavoro, all'ambiente ed alla salute. Come importante esito di questa fase nel '78 verrà istituito il SSN, Servizio Sanitario Nazionale, che attribuisce alle Unità Sanitarie Locali i controlli ambientali.

Nel 1980 nasce a Roma in area ARCI, su tematiche essenzialmente energetiche, la Lega per l'Ambiente, associazione di militanti provenienti dal "*movimento*", che introdurrà la pratica di associare la lotta politica ai dati reali dell'ambiente dichiarando di praticare "*un ambientalismo scientifico*". Nel seguito l'associazione assumerà la attuale denominazione di Legambiente. La LIPU nasce nell'80 con il Referendum anti-caccia, cassato poi dalla Corte Costituzionale. La nascita degli Amici della Terra Italia avviene nel 1979 in area radicale mentre l'ufficio italiano dell'associazione internazionale Greenpeace è del 1986.

Il Piano energetico del Ministro Donat-Cattin del '75 prevede la costruzione di 62 centrali nucleari entro il '90. La prima centrale nucleare di grande potenza (Caorso) entra in esercizio commerciale alla fine del 1981. Nel gennaio '87 la Conferenza di Venezia sulla sicurezza delle centrali approva una raccomandazione per la ripresa del nucleare che non avrà seguito. Un Referendum popolare promosso dal movimento ambientalista dopo l'incidente di Chernobyl ('86) pone però fine di fatto all'opzione nucleare. Con il successo nel Referendum l'ambientalismo politico viene di fatto istituzionalizzato in Italia, forte di decine migliaia di iscritti alle molte associazioni e movimenti, della penetrazione della tematica ambientale nel confronto politico.

La via ambientalista italiana resta però particolare e contraddittoria, poco legata al dibattito ed al movimento internazionale che si sviluppa fortemente dopo Chernobyl, a parte alcune delle attività di associazioni collegate al livello internazionale come il WWF (sui temi della biodiversità) e Greenpeace (sulla protezione dello strato dell'ozono e poi sul clima globale).

Nel '92 a Rio de Janeiro la presenza italiana è marginale. Dal '91 al '93 l'ambientalismo si divide su un nuovo Referendum che propone l'abolizione di alcuni degli articoli della Riforma Sanitaria del '78 in materia di controlli e prevenzione ambientale al fine di separare la questione ambientale da quella della protezione della salute umana. In seguito al risultato positivo del Referendum viene approvata la legge 61/94 che istituisce le agenzie nazionali e regionali per la protezione dell'ambiente, ANPA ed ARPA.

La prima legge organicamente ambientale in Italia è la Legge Merli, 319/76, l'anno di Seveso, sull'inquinamento delle acque che resterà sostanzialmente inattuata. Seguono le leggi sui rifiuti e sulla difesa del mare e delle coste ('82) e la legge Galasso sulla tutela del paesaggio ('85). Nel '79 il Governo istituisce un Comitato di Ministri per l'Ambiente. Nell'83 Bettino Craxi nomina il primo Ministro per l'ecologia, l'attuale vicepresidente della Camera, l'avvocato Biondi. Il Ministero dell'Ambiente verrà istituito soltanto nell'86, affidato a Giorgio Ruffolo, e finanziato un anno dopo, ben 17 anni dopo l'istituzione negli Stati Uniti dell'Agenzia per la protezione ambientale, US EPA. Il Ministero nasce senza supporti tecnici, con limitate capacità iniziali di sciogliere l'intrico delle competenze ed avviare una politica ambientale non solamente emergenziale. I rappresentanti del Ministero sono presenti per la prima volta in rappresentanza del Governo Italiano al vertice della terra di Rio de Janeiro nel 1992.

4.1. Il Piano CIPE 1993 per l'attuazione di Agenda 21

In Italia non esiste negli anni di Rio una piattaforma programmatica per la tutela ambientale e lo sviluppo economico e sociale paragonabile ad Agenda 21; del resto il contributo italiano al dibattito preparatorio fu modesto. Tuttavia, come spesso accadrà in seguito, l'Italia fu in prima linea al Summit ed il Ministro Ruffolo propose addirittura l'adozione generalizzata della *Carbon Tax*. Al ritorno in Italia della delegazione gli esiti della Conferenza tardarono a manifestarsi: una Commissione ministeriale per l'ambiente globale viene incaricata di redigere un Piano italiano per lo sviluppo sostenibile in attuazione di Agenda 21.

Il Piano, buono ma privo di concertazione e di consenso, privo anche di risorse finanziarie, viene approntato adottando uno schema derivato dal "*V Piano di Politica e di Azione a favore dell'ambiente e di uno Sviluppo Sostenibile*", votato dal Consiglio Europeo nel febbraio del '93. Il CIPE approva questo Piano nel dicembre '93, ma esso finisce relegato in un cassetto dove rimarrà incapace di produrre azioni concrete, ma non incapace di orientare le politiche ambientali su scala nazionale e locale in tutto il decennio seguente.

4.2. L'azione del Ministero dell'Ambiente

La svolta avviene nel 1996 ad opera del nuovo Ministro dell'Ambiente, Edo Ronchi, che dà alla politica del governo l'auspicata dimensione strategica e l'equilibrio programmatico necessario alle politiche di sviluppo sostenibile. Nel suo Ministero e nelle strutture esperte in materia di ambiente, ENEA, ANPA, ICRAM, vengono chiamati per la prima volta i quadri di punta dell'ambientalismo italiano.

Nella relazione al Consiglio dei Ministri del febbraio '97, a nove mesi dall'insediamento, presentando la nuova legge (22/97) sui rifiuti, Ronchi dichiara che

per l'Italia, che ha il più importante patrimonio naturale e culturale d'Europa, lo sviluppo sostenibile è l'orizzonte necessario della politica ambientale, apportatore di tecnologie, innovazione, prodotti e processi industriali fondamentali per la competitività e l'occupazione.

Il superamento del deficit ambientale viene invocato come occasione per rilanciare, riqualificare e modernizzare lo sviluppo del Paese liberandolo da talune carenze strutturali, prima delle quali la scarsa propensione all'innovazione del sistema delle imprese. A distanza di anni la diagnosi è ancora la stessa quando si esaminano le cause del declino dell'economia italiana e dei suoi gravi riflessi sociali ed occupazionali. Più tardi lo stesso Ronchi dirà che uno sviluppo senza equità è di bassa qualità sociale e portatore di conflitti. Uno sviluppo che danneggia l'ambiente e consuma troppe risorse naturali è di bassa qualità ecologica e non può essere durevole. Uno sviluppo che non abbia una prospettiva durevole, che non si fondi su un utilizzo efficiente di risorse limitate è di bassa qualità economica.

In quegli anni occorre una visione chiara e scelte nette, anzitutto il riallineamento della politica italiana all'azione ambientale dell'Europa e ai principi di Rio. Al ritorno dalla UNGASS '97, la sessione Assembleare speciale dell'ONU a 5 anni da Rio, il Presidente Prodi dichiara in Senato che l'Italia sosterrà ogni iniziativa volta al conseguimento dello sviluppo sostenibile sul piano interno ed internazionale dove il governo intende corrispondere all'impegno ODA per lo 0,7% e proporre una riduzione delle emissioni serra del 15% almeno. L'innovazione industriale dovrà valersi della collaborazione dell'università e della ricerca usando a fondo le nuove tecnologie. Un nuovo programma nazionale dovrà garantire lo sviluppo e la competitività delle imprese e la tutela dell'ambiente. La priorità andrà alla manutenzione ed alla valorizzazione dello straordinario patrimonio naturale e territoriale del paese piuttosto che ad una ulteriore infrastrutturazione. L'OdG del Senato impegna il governo ad affrontare la questione ambientale nella chiave dell'integrazione, della ricerca, della tecnologia e della sfida competitiva. Il Governo dà incarico all'Enea di organizzare la prima Conferenza Energia ed Ambiente per il '98 e dà corso alla pianificazione dei Trasporti con il Piano Generale, il PGT, per il quale lavorano affiancati il Ministero dei Trasporti e dell'Ambiente.

I due punti di massima rappresentazione della nuova politica ambientale stanno nella pianificazione dello sviluppo sostenibile e nelle politiche di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni climalteranti. Il Ministro dell'Ambiente portò alla Conferenza di Kyoto la proposta europea di riduzione di 10 punti delle emissioni, dopo che negli incontri di preparazione a Bruxelles era stata abbandonata la proposta del -15% uscita dal Consiglio Ambiente del 1996. La negoziazione del protocollo, essenzialmente sotto la spinta di Stati Uniti e Giappone, ridusse l'impegno europeo a -8%, un punto in più di USA e due in più del Giappone. Lo stesso Ministro Ronchi firmò l'adesione al Protocollo di Kyoto nell'aprile del 1998 a New York su delega del Governo e del Ministro degli esteri. L'Italia, a valle del negoziato che portò alla definizione dei criteri di "burden sharing" delle emissioni tra i paesi europei, ebbe assegnato dal Consiglio Ambiente il target del -6,5% di emissioni da conseguire entro il 2012 rispetto al 1990. Ora, nel 2005, questo obiettivo ha definitivamente assunto valore di legge.

Dal 95 ad oggi l'Italia ha presentato tre comunicazioni alla Convenzione Globale sui Cambiamenti Climatici, ed il CIPE ha prodotto due delibere, la prima delle quali nel '98 per definire le Linee Guida dell'importante cambiamento strutturale indirizzato alla riduzione delle emissioni, impegnative per tutti i settori dell'economia. La seconda delibera in chiave di controriforma a ridosso della Conferenza di Johannesburg 2002 in un clima ormai profondamente mutato.

L'industria italiana si è trasformata nel tempo ed ha assunto un assetto molto particolare. Produce il 24% del PIL e occupa il 23% dei lavoratori. Non è oggi tra i settori che generano pressioni crescenti sull'ambiente ma alcuni suoi cicli tradizionali hanno provocato molti fenomeni irreversibili di degrado sociale ed ambientale. Al 2000 sono stati censiti ben 8000 siti inquinati da bonificare, mancando 5 grandi regioni. 706 comuni sono ad elevato rischio di crisi ambientale di origine industriale. L'ambiente in Italia è sede di criminalità ed illegalità diffuse, molte delle quali nel ciclo dello smaltimento dei rifiuti industriali. Si può parlare di una vera e propria *ecomafia*. Lo stesso processo di recepimento delle normative europee è sistematicamente in ritardo.

Per fronteggiare un quadro tanto complesso il Ministero dell'Ambiente ha promosso in questo periodo alcune iniziative legislative di riferimento che, metodologicamente e nei dispositivi attuativi, contrastavano le contraddizioni esposte e ci avvicinavano all'Europa. Tra tutti il Decreto 22/97 sui rifiuti, divenuto nel tempo il vero e proprio punto di riferimento per l'innovazione e lo sviluppo del settore, il 152/99 per la tutela delle acque e il 351/99 per la protezione della qualità dell'aria. Si è dato corso all'integrazione della VIA, Valutazione di Impatto Ambientale, con la procedura EU IPPC per il controllo integrato degli inquinanti. Si è adottata sistematicamente la VAS, Valutazione Ambientale Strategica dei programmi e dei piani in funzione dello sviluppo sostenibile.

Un terreno globale nel quale si misura la qualità ambientale del sistema industriale è quello della qualità, che ha i suoi paradigmi strettamente legati al prodotto presentato sul mercato ma che, recentemente, ha acquisito la nuova dimensione della qualità ambientale e della sostenibilità. In quegli anni si diede lo *spin-off* alla certificazione ambientale ed all'analisi del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi che, concettualmente, estendono il concetto di qualità ai processi di produzione, ai flussi materiali a monte ed a valle delle imprese e ed alla cosiddetta "chiusura" dei cicli industriali. Si è potuta introdurre questa fondamentale novità su tre direttrici. La promozione delle certificazioni di qualità ambientale dei processi su standard privati, tipicamente mediante l'applicazione della norma ISO 14001, la diffusione delle certificazioni d'impresa secondo lo schema EMAS, controllato dalle amministrazioni pubbliche e l'adozione dei marchi di qualità, *ecolabel*, per le merci ma anche per i servizi.

I grandi progressi ottenuti a livello mondiale nelle questioni della qualità, l'esplicita preferenza accordata dai consumatori ai prodotti di qualità, in particolare ecologica, hanno contribuito a diffondere nelle imprese i concetti della sostenibilità accrescendo in modo per certi versi sorprendente, quella che viene chiamata "*Corporate Responsibility*". A Johannesburg, pur in una situazione critica per lo sviluppo sostenibile, proprio le aziende hanno svolto un ruolo di promozione inatteso dei valori dello sviluppo sostenibile. In quegli anni, con la strategia del consenso e con la

promozione di patti specifici di tipo volontario per la qualità ambientale delle merci e dei processi, si è messo in moto in partnership pubblico-privato il circolo virtuoso della responsabilità di impresa.

In materia di Energia fu lanciata nel 1998 la Conferenza Energia ed Ambiente. Ridurre la pressione ambientale dell'energia significa in Italia ridurre la quota dei combustibili fossili, a partire da quelli più inquinanti, carbone e petrolio. Le priorità programmatiche furono fissate in:

- Sicurezza degli approvvigionamenti. 40% di risorse interne;
- Più gas naturale da più partner internazionali;
- Più efficienza negli usi energetici;
- Raddoppiare la quota di energia rinnovabile entro il 2010;
- Potenziare la ricerca scientifica nel settore energetico.

Esse vanno perseguite mediante la liberalizzazione del mercato elettrico, la finalizzazione degli impegni di Kyoto all'innovazione del settore, l'introduzione della *Carbon Tax*, il nuovo ruolo delle Regioni, il Patto per l'energia e per l'ambiente per la partecipazione e la responsabilizzazione di tutti gli operatori economico-sociali.

Si tratta di un quadro di opzioni di grande rilevanza, in massima parte disattese negli anni seguenti, fino a portare il paese al rischio dell'abbandono degli impegni assunti con la comunità internazionale e, cosa altrettanto grave, fuori dal percorso virtuoso dell'innovazione e della competitività. Si vedrà in questo lavoro che, dopo quegli anni, i costi dell'energia per le attività produttive non hanno fatto altro che salire rispetto alla media europea. La *Carbon Tax* in particolare è stata introdotta con un approccio graduale, differenziando le accise in funzione delle emissioni di CO₂, graduate annualmente fino al 2005. La tassa viene restituita interamente mediante sgravi ed incentivi. La *Carbon Tax* fu poi improvvidamente sospesa per contrastare l'aumento dei prezzi dell'olio combustibile.

Furono varati i Programmi "*Comuni solarizzati*" e "*10000 Tetti solar*" e fu introdotto l'obbligo per le compagnie che producono elettricità di una quota crescente di produzione rinnovabile, ovvero del ricorso all'acquisto di quote sul mercato dei certificati verdi. Fu promosso lo sviluppo del mini idro.

Nel settore dei Trasporti, dove si accumula il massimo del deficit di sostenibilità, si registra un aumento del traffico in auto superiore a gran parte dei paesi OECD. La Conferenza Nazionale dei Trasporti convocata a Roma nel 98 avvia la definizione di un "Nuovo piano dei Trasporti e della logistica", PGT, che viene affidato ai Ministeri dell'Ambiente e dei Trasporti. Il PGT fissa le seguenti priorità:

- Integrare la questione ambientale nella politica trasportistica;
- Superare la programmazione settoriale delle diverse modalità trasportistiche;
- Privilegiare il trasporto pubblico su rotaia e merci su ferro e cabotaggio;
- Nuovi Piani Urbani e regionali per una mobilità integrata a livello di sistema;
- Innovazione tecnologica dei mezzi di trasporto e dei sistemi di gestione;

- *Car sharing* e taxi collettivi;

Si incentiva il *road pricing* e le zone a traffico limitato (ZTL) nei centri urbani, si studia la possibilità di inserire i costi esterni del trasporto nei prezzi delle risorse e delle infrastrutture.

Per l'Agricoltura il Ministero dell'Ambiente promuove con successo la disincentivazione dell'uso dei fertilizzanti e dei pesticidi, le coltivazioni biologiche e la diffusione dei marchi di qualità, DOP, IGP, anche adottando una legislazione europea ora più favorevole. Si apre il fronte del negoziato internazionale per il commercio dei prodotti agricoli e per riconsiderare dal lato dei paesi poveri il dumping ambientale e dalla nostra parte l'uso improprio delle norme di qualità ambientale in agricoltura per fini protezionistici, come accade in molti paesi d'Europa.

Per l'Italia la questione del turismo è di fondamentale importanza per lo sviluppo ed è immediatamente condizionata dalla qualità della gestione delle risorse ambientali e della conservazione del patrimonio culturale ed archeologico che, come è noto, è una quota rilevante dell'intera risorsa mondiale. Vengono promosse iniziative per il riequilibrio stagionale del turismo e perché il Mezzogiorno abbia una quota di arrivi proporzionata alla sua straordinaria risorsa. Si introducono la certificazione EMAS e i marchi di qualità nel settore, ma, soprattutto, si dà grande impulso alla istituzione dei parchi naturali marini e terrestri; il turismo viene introdotto in forma organica nel sistema delle Agende 21 locali.

4.3. La Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile

A fronte di questa imponente serie di azioni e provvedimenti in favore dello sviluppo sostenibile, il Ministero Ronchi rimette in movimento anche gli aspetti giuridico-programmatici mettendo in cantiere la riscrittura del Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in attuazione di Agenda 21 che in Italia è restato in un cassetto per oltre un quinquennio. La pianificazione della sostenibilità fu rilanciata nella chiave dell'integrazione nelle politiche economiche e sociali del fattore ambientale, secondo il dettato del processo di Cardiff, ma anche rilanciando le politiche attuative di Agenda 21 non più riformulate dopo il Piano CIPE del 1993.

La riscrittura del Piano CIPE del '93, venne affidata dal Ministro Ronchi nel gennaio '99 all'ENEA cui venne assegnato contestualmente, con la Legge 36/99, il ruolo di Agenzia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Non fu però questo Ministro a licenziare il Piano che vide la luce a due anni dalla committenza per iniziativa del Ministro Matteoli. Il documento, la "*Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile*" viene infatti approvato dal CIPE soltanto nell'Agosto 2002. Per effetto dell'urgenza e della pressione esercitata dall'imminente Summit di Johannesburg, il testo sviluppato dal progetto Ronchi non viene modificato dall'amministrazione subentrata, ma la fase di attuazione non ha avuto alcun corso, non diversamente dal Piano precedente.

La Strategia, pur rinnovata rispetto al Piano del 1993, contiene programmaticamente soltanto la dimensione ambientale, alla quale soltanto il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è stato in grado di contribuire. Lo schema concettuale della Strategia rispecchia il VI Programma d'Azione Ambientale della Commissione Europea, esso pure sviluppato dalla sola DG Ambiente.

Non mancano in Italia gli approcci strategici ai problemi sociali, economici e della salute dell'uomo. Manca la capacità da parte del CIPE di rappresentarli in forma organica ed unitaria in una visione coerente e sostenibile dello sviluppo. In sostanza non abbiamo avuto in Italia la traduzione della Strategia di Goteborg dell'Unione. La "*Strategia di Azione Ambientale*" è stata sviluppata dal ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio mediante la concertazione con tutti i principali *stakeholder* a livello nazionale. Essa rappresenta quindi un punto di riferimento parziale ma sicuro, l'unico quadro organico di riferimento a livello nazionale per lo sviluppo sostenibile. La Strategia si articola in quattro aree d'intervento, per ognuna delle quali si individuano obiettivi generali, specifici, indicatori e, quando possibile, target. Gli obiettivi e le azioni della strategia si ispirano a tre criteri di fondo: la progressiva dematerializzazione del sistema economico con riduzione del prelievo di risorse naturali; la diminuzione dei rischi connessi a specifiche forme di inquinamento e di degrado ambientale superando la logica emergenziale; la partecipazione consapevole di tutti gli attori:

- Nel capitolo "*Clima e Atmosfera*" vengono affrontate le questioni relative ai cambiamenti climatici e l'ozono stratosferico. Per i primi, oltre a quello sottoscritto a Kyoto, viene individuato un obiettivo di riduzione delle emissioni del 70% nel lungo termine oltre alla necessità di promuovere la formazione, informazione e ricerca sul clima e sviluppare strategie di adattamento. Gli obiettivi di riduzione delle sostanze lesive della fascia di ozono stratosferico sono quelli concordati a livello comunitario e internazionale.
- Il capitolo "*Tutela della Natura e della Biodiversità*" passa attraverso i metodi di conservazione delle specie, di recupero dei sistemi naturali e di gestione del territorio. Gli obiettivi si articolano attorno ai temi del rischio idrogeologico, sismico e vulcanico, dell'erosione costiera, della desertificazione, della contaminazione della risorsa idrica e del suolo.
- Il capitolo "*Qualità dell'ambiente e la qualità della vita negli ambienti urbani*" vengono promosse attraverso la riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, il passaggio a modalità di trasporto sostenibili, la sicurezza alimentare e l'uso sostenibile di OGM, il riequilibrio urbanistico, la bonifica e il recupero dei siti inquinati e la ricerca del consenso e della più larga partecipazione democratica.
- Nel capitolo "*Prelievo delle risorse e produzione di rifiuti*" vengono individuati strumenti per promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili, e fissati obiettivi relativi sia all'uso delle risorse, come quello di riduzione dei flussi materiali del 25% nel 2010, sia allo stato della risorsa idrica, sia al sistema di gestione dei rifiuti.

Ciascun capitolo espone una lista di indicatori, obiettivi e target molto dettagliata e per molti aspetti completa. Gli indicatori furono selezionati a cura degli esperti dei gruppi di lavoro che svilupparono ciascuna tematica. La lista degli indicatori si raccomanda dunque per la sua completezza piuttosto che per la possibilità di una effettiva implementazione, poiché agli esperti non fu richiesto di accertare in che misura ogni indicatore potesse essere popolato e di che qualità e attendibilità fossero eventualmente i dati disponibili. Del pari non fu possibile in quella sede aprire una consultazione sui target e sui tempi tale da dotare tutta la lista di obiettivi condivisi,

pur se, in tutta evidenza furono acquisiti i target derivanti dalle obbligazioni internazionali, dai regolamenti ambientali dell'Unione e da talune linee programmatiche italiane, specialmente in materia di rifiuti e di Aree Naturali Protette.

La *Strategia di Azione Ambientale* si dotò per iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio a partire dall'estate del 2000 del primo grande *Forum* nazionale di consultazione in materia di sviluppo sostenibile pur se, come si è visto, ristretto alle sole tematiche ambientali. Il *Forum* impegnò i soggetti istituzionali e sociali per un periodo di dodici mesi e la *Strategia* venne mantenuta aperta alla consultazione telematica libera mediante *internet* fino alla vigilia del Summit di Johannesburg del 2002. La *Strategia* ne uscì profondamente modificata a riprova della straordinaria efficacia della consultazione soprattutto per iniziativa della Confindustria, delle associazioni di categoria delle imprese dei trasporti, dell'agricoltura e delle biotecnologie, dei sindacati e delle associazioni ambientaliste. Modesta la partecipazione dell'amministrazione centrale, assenti i partiti politici, fu molto proficuo il contributo del sistema delle Agende 21 locali, in grande espansione in quelle date.

Il dibattito fu in gran parte richiamato sulle questioni di principio, sulle politiche e sulle azioni concrete da intraprendere e sulle implicazioni della sostenibilità sugli assetti dei vari comparti. Non si arrivò al punto di aprire una sessione di negoziazione del consenso sugli obiettivi e sui tempi. La questione indicatori rimase pertanto sostanzialmente in secondo piano. In fase di approvazione non fu data origine ad un progetto organico italiano per la realizzazione di un sistema di indici capace almeno di interpretare gli aspetti ambientali coperti dalla *Strategia*. Risulta però che il Ministero dell'Ambiente abbia tentato di aprire un capitolo sugli indicatori, iniziativa che non ha poi avuto seguito.

4.4. Il Rapporto OECD 2002 sulla performance ambientale italiana

La OECD ha tenuto a Roma nel 1999 il suo ultimo *meeting* formale sugli indicatori di sviluppo sostenibile. Nemmeno questa opportunità si è dimostrata sufficiente a far partire un progetto organico di indicatori di sostenibilità a livello nazionale. La OECD aveva prodotto nel 1994 un primo rapporto sull'Italia, incentrato sulla performance ambientale. Lo stile del rapporto va al di là del monitoraggio dello Stato dell'Ambiente, già oggetto dai primi anni '90 di un importante Rapporto biennale edito dal Ministero dell'Ambiente, per introdurre i primi elementi di valutazione della capacità di conseguire gli obiettivi ambientali da parte del paese.

La seconda edizione del Rapporto è stata pubblicata nel 2002. Presentato come una valutazione delle politiche ambientali, è già un vero rapporto sullo sviluppo sostenibile, capace di evidenziare le priorità ed indicare obiettivi e target anche nei settori dell'economia e della società. Grande rilievo viene dato all'economia delle fonti energetiche e materiali ed all'uso sostenibile delle risorse naturali.

L'attribuzione di target quantitativi nel rapporto OECD è sottoposta al vincolo della condivisione. I target quantitativi sono pertanto sempre richiamati da Convenzioni e da Trattati vincolanti per l'area OECD ovvero dalle leggi nazionali italiane. Le priorità per la transizione verso un modello sostenibile sono individuate dal rapporto OCSE in 5 punti:

- ❑ Integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche;
- ❑ Cooperazione internazionale, multilateralismo ed aiuti allo sviluppo;
- ❑ Politica dei trasporti;
- ❑ Coesione sociale e politiche dell'occupazione;
- ❑ Qualità dell'ambiente, dell'aria e dell'acqua. Protezione del patrimonio naturale e della biodiversità.

Il settore ambientale riceve l'attenzione maggiore nella valutazione della performance ed all'ambiente viene spesso ricondotta anche la valutazione degli altri fattori. I temi critici vengono individuati nelle politiche attive di protezione, nel finanziamento del Ministero dell'Ambiente, nel consolidamento della rete delle Agenzie Ambientali, nella diffusione della consapevolezza delle tematiche ambientali, nel rispetto di leggi e regolamenti e nell'adozione degli schemi volontari di certificazione ambientale da parte delle imprese. Il Rapporto dà atto del forte miglioramento nel decennio di riferimento nel recepimento delle disposizioni comunitarie. L'ambiente abbisogna di nuove e più efficienti politiche di gestione dell'aria, delle acque, dei rifiuti e della protezione di natura e biodiversità. Vengono rilasciate 27 raccomandazioni di cui 8 a carattere quantitativo.

Il modello economico è esaminato a fondo con una visione coerente improntata allo sviluppo sostenibile che esamina i settori energia, trasporti, agricoltura e turismo e i quadri istituzionale e fiscale. Vengono avanzate 15 raccomandazioni; le maggiori riguardano in ordine di priorità:

- ❑ Integrazione delle politiche (il vero punto dolente) con il fine dichiarato di disaccoppiare i parametri della crescita dalle pressioni sull'ambiente;
- ❑ Finalizzazione della *Strategia d'Azione Ambientale* con obiettivi e target;
- ❑ Applicazione estensiva di VAS e VIA. Adozione della IPPC;
- ❑ Ristrutturazione degli incentivi;
- ❑ Riforma fiscale ecologica. Adozione della *Carbon Tax*;
- ❑ Garantire la copertura dei costi di gestione per acqua e rifiuti;
- ❑ Adeguamento degli aiuti allo sviluppo fino al target di Rio del 7 %.

La dimensione sociale dello sviluppo sostenibile e i problemi della globalizzazione sono stati al centro del WSSD di Jo'burg e della Assemblea del Millennio delle Nazioni Unite. Il processo di Lisbona del Consiglio Europeo ha posto in primo piano il primato sociale del modello di sviluppo continentale fissando obiettivi stringenti per il decennio.

Il rapporto OECD valuta la *performance* sociale dell'Italia in termini di coesione Nord/Sud, occupazione con particolare attenzione ai "green job", di condizione della donna sul mercato del lavoro, di sicurezza sociale di salute e di allungamento dell'aspettativa di vita, di povertà, di accesso ai servizi della natura e dell'ambiente, di rischi idrogeologici, di recupero dell'ambiente urbano e dei progressi dei processi di Agenda 21 locale. Infine vengono trattati i progressi in fatto di informazione, formazione, *reporting*, democrazia ambientale e partecipazione. Viene fatto esplicito

riferimento agli impegni assunti con la Convenzione di Aarhus. Il capitolo sociale contiene 7 raccomandazioni che generalmente non comportano finalizzazioni quantitative.

Lo stato planetario della sostenibilità secondo l'OECD è determinato da:

- la crescita demografica: 7,5 MI nel 2020, +25% di cui 4 MI nelle città, +50%;
- l'incremento dell'età media degli uomini;
- la crescita del PIL su scala mondiale con un rapido aumento dei commerci, della globalizzazione e della pervasività del capitale finanziario;
- la crescita dei consumi e della produzione sostenuta dalla "new economy" e dalla "information technology";
- l'attesa di importanti sviluppi tecnologici decisivi per la crescita economica ed indispensabili per lo sviluppo sostenibile;
- le pressioni sull'ambiente: sono cresciute a dismisura anche se è stato ottenuto un certo numero di successi rilevanti;
- lo sviluppo economico, sociale e tecnologico: può ridurre alcuni fattori di pressione sull'ambiente ma ne aumenterà gravemente alcuni altri.

La visione OECD distingue in tre fasce le questioni chiave dello sviluppo sostenibile in funzione dei successi ottenuti:

- l'inquinamento puntuale di origine industriale è ora affrontato con successo;
- è migliorata significativamente l'efficienza d'uso delle risorse naturali e delle fonti di energia;
- scendono le emissioni dei principali inquinanti atmosferici;
- l'inquinamento grave di laghi e fiumi è sotto controllo;
- la committenza "verde" si va facendo strada;
- l'agricoltura biologica, seppur ancora marginale, cresce rapidamente;
- la superficie delle aree protette cresce così come la copertura forestale, almeno in alcuni paesi.

La fascia dei fenomeni incerti o resi incerti dal deficit di conoscenza o di iniziativa è determinata da una serie di questioni:

- gli effetti delle emissioni tossiche industriali sulla salute dell'uomo e degli ecosistemi sono incerti, poco noti e pericolosi;
- la generazione di rifiuti continua ad essere un problema;
- gli impatti ambientali della crescente acquicoltura e della nuova forestazione non sono chiari;
- i potenziali effetti delle nuove tecnologie e, in particolare, dell'ingegneria genetica sono largamente ignoti;

- i vantaggi in termini di efficienza del miglioramento delle tecnologie energetiche e trasportistiche sono vanificati dalla crescita globale della domanda di energia e di mobilità.

Le questioni che gravemente compromettono lo sviluppo nell'area OECD sono le seguenti:

- la generazione di rifiuti crescerà in maniera rilevante;
- entro il 2020 i veicoli aumenteranno la percorrenza totale del 40%;
- i viaggi aerei triplicheranno;
- + 33% atteso delle emissioni GHG totali in area OECD causato da energia e trasporti;
- gli effetti del riscaldamento globale sono sempre più evidenti;
- i limiti di qualità dell'aria continueranno ad essere superati nella maggioranza delle città producendo danni alla salute ed agli ecosistemi;
- l'agricoltura continua ad essere una pesante sorgente di inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo e della perdita di biodiversità;
- l'inquinamento idrico peggiora limitando gravemente l'accesso all'acqua potabile;
- l'uso delle risorse naturali, in particolare marine e forestali è insostenibile;
- gli stock ittici sono sistematicamente oggetto di super-sfruttamento

Le linee guida indicate dall'OECD richiedono un indispensabile cambiamento del modello di sviluppo economico e sociale dei paesi sviluppati, e l'inversione della tendenza che attribuisce all'ambiente ed alle risorse naturali gran parte dei prezzi da pagare per sostenere la crescita economica. È dato grande rilievo all'uso sostenibile delle risorse naturali per la consapevolezza che non bastano i successi nel contenimento dell'inquinamento né il disaccoppiamento tra pressioni e crescita se l'aumento dei volumi totali della produzione e dei consumi sovrasta i benefici relativi. Energia, materia, acqua, territorio, cicli biogeochimici e idrogeologici, biodiversità ed ogni altro servizio naturale indispensabile devono essere preservati nel modello di sviluppo a lungo termine. La sostituibilità dei servizi naturali con i servizi tecnologici è intrinsecamente debole e limitata né può garantire una migliore qualità della vita. I cambiamenti irreversibili possono innescare catene causali nelle quali anche piccoli fenomeni possono instaurare gravi ed imprevedibili effetti.

4.5. Le Agende 21 locali

Gli accordi sottoscritti nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED, 1992) hanno posto le basi per la definizione di numerosi strumenti innovativi in grado di migliorare l'efficacia delle politiche ambientali, impostate fino a quel momento più sulla regolamentazione e sul controllo del rispetto degli standard fissati per legge che sull'approccio preventivo e volontario.

Infatti, proprio la volontarietà, l'integrazione, il miglioramento continuo e l'approccio preventivo sono tra gli aspetti ricorrenti nelle metodologie sviluppate sulla base dei principi e degli obiettivi negoziati a Rio de Janeiro.

L'Agenda 21 locale rappresenta il primo tentativo di organizzare strategie per lo sviluppo sostenibile al livello di programmazione e di pianificazione locale.

In diversi Paesi, questo strumento, come molti altri analoghi, è stato applicato per lungo tempo in forma sperimentale senza essere inserito in un preciso quadro di riferimento sovra-locale e senza il sostegno di politiche governative di coordinamento, di incentivi e di azioni di assistenza tecnica.

Anche in Italia, l'intervento di politiche nazionali e regionali a favore della sostenibilità locale ha tardato a venire. Nel *Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile* del 1993 è del tutto assente il riferimento alla dimensione locale di intervento; obiettivi, azioni e strumenti sono stati tarati per essere inseriti in un quadro di attuazione di livello esclusivamente nazionale, dispensando le regioni e gli enti locali dal mettere in atto un sistema coerente e strategico di programmi che contribuissero all'attuazione del Piano.

Il Ministero dell'Ambiente ha iniziato a riconoscere le buone pratiche di sviluppo sostenibile locale solo alla fine degli anni novanta, premiando e diffondendo esperienze sperimentate in maniera completamente autonoma dalle amministrazioni locali più sensibili ai problemi ambientali. L'applicazione sperimentale dell'Agenda 21 locale è stata avviata grazie all'iniziativa autonoma di poche città (Roma, Modena, Ferrara), che dal 1994 hanno avviato processi locali di sviluppo sostenibile senza alcun riferimento metodologico ancora ben definito né, tanto meno, indirizzi o linee guida per uniformare i programmi posti in essere. Fino alla fine degli anni novanta le esperienze condotte in Italia hanno riguardato un numero limitatissimo di amministrazioni, per lo più del Centro e Nord Italia, che senza attendere l'intervento del Governo centrale e delle Regioni si sono costituite in un coordinamento nazionale, al fine di attivare una rete che favorisse il confronto, lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di metodologie coerenti con le specificità locali del nostro Paese.

Nel 1998 il Ministero dell'Ambiente ha valutato per la prima volta la possibilità di inserire l'Agenda 21 locale in un programma governativo di diffusione e promozione della sostenibilità urbana. Nell'ambito di un Accordo di programma con l'ENEA sono state finanziate esperienze pilota in città medio-piccole, sviluppando attività di supporto formativo e informativo per la gestione della partecipazione e per le attività di *reporting* ambientale.

Nel 2000, lo stanziamento di risorse per avviare un programma di finanziamento dedicato alle Agende 21 locali ha segnato la conclusione della fase sperimentale e l'inizio di una nuova stagione per le strategie di sostenibilità urbana promosse dal Governo. I due bandi ministeriali, per i quali sono stati destinati complessivamente 26 milioni di euro (provenienti in parte dal Fondo per lo sviluppo sostenibile ex art. 109 legge n.388/2000), oltre ad aver ridisegnato in brevissimo tempo il panorama applicativo dell'Agenda 21 locale, hanno rappresentato il definitivo riconoscimento della metodologia nell'ambito delle politiche governative per lo sviluppo sostenibile.

L'opera di diffusione avviata con i bandi del 2000 e del 2002 è servita a creare il presupposto operativo più efficace per assicurare la coerenza e il contributo della pianificazione locale alle strategie di sostenibilità di livello superiore⁴.

Diversamente da quanto avvenuto con il Piano del 1993, infatti, la *Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia* ha riconosciuto nell'Agenda 21 locale lo strumento più efficace per trasferire localmente gli indirizzi nazionali e regionali, secondo una logica strategica impostata sulla valutazione in chiave ambientale di piani e programmi predisposti ad ogni livello di governo.

La delibera CIPE n.57 dell'agosto 2002⁵, infine, definendo un preciso meccanismo procedurale e istituzionale ha posto le basi per mettere in atto un sistema coerente di programmazione per lo sviluppo sostenibile del paese, che assicurasse l'integrazione degli obiettivi di politica ambientale in senso sia orizzontale sia verticale.

La presenza di un quadro strategico di riferimento sovralocale, in grado di garantire la coerenza degli interventi attuati localmente, è un elemento vincolante per assicurare efficacia ai processi di Agenda 21 locale. Le esperienze più interessanti monitorate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si riferiscono a quei processi avviati nelle regioni in cui sono presenti piani o strategie di sviluppo sostenibile o, ancora meglio, leggi urbanistiche regionali che hanno "istituzionalizzato" i principi e la metodologia dell'Agenda 21 locale e della Valutazione Ambientale Strategica per impostare i processi di pianificazione territoriale in senso sostenibile (ad esempio la legge urbanistica toscana n. 5/1995).

Altre condizioni di contesto che hanno favorito in queste regioni il proliferare di buone pratiche sono state la concessioni di finanziamenti per la diffusione dell'Agenda 21 locale, sulla falsariga dei bandi ministeriali, l'emanazione di linee guida e la promozione di strumenti di sviluppo sostenibile (incentivi per la diffusione delle certificazioni ambientali alle imprese) in grado di rafforzare i processi per la sostenibilità avviati dagli enti locali. Nelle regioni dell'obiettivo 1, lo stesso risultato si è ottenuto nel momento in cui all'Agenda 21 locale è stato riconosciuto un ruolo più coerente rispetto al conseguimento degli obiettivi individuati nei Programmi Operativi Regionali cofinanziati con i Fondi Strutturali.

Negli ultimi anni, tuttavia, le politiche ambientali del Governo hanno ridimensionato l'importanza dell'ambiente urbano come luogo ottimale in cui attuare politiche di sviluppo sostenibile. La mancata attuazione della *Strategia Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia* sta facendo perdere al nostro Paese una concreta occasione, non solo per allinearsi e confrontarsi con le politiche di sviluppo sostenibile degli altri paesi dell'Unione europea, ma anche per dotarsi di un utile quadro strategico di riferimento per il coordinamento delle politiche ai livelli subregionale e locale.

⁴ Cfr. *Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia*, § 58.

⁵ La delibera CIPE n.57 del 02/08/2002 ha approvato la *Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*.

Nonostante questa carenza istituzionale, le politiche per la promozione dell'Agenda 21 locale continuano ad essere oggi particolarmente vivaci. Dopo i due bandi di cofinanziamento promossi dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che hanno portato al cofinanziamento di 228 progetti di Agenda 21 locale, anche le Regioni hanno deciso di investire risorse in questo settore promuovendo bandi (vedi Puglia, Sardegna, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna) e, talvolta, addirittura le Province come nel caso di Roma. Questo positivo fermento rischia, però, di non portare al raggiungimento di concreti obiettivi, misurabili sia quantitativamente che qualitativamente, proprio perché la mancanza di un coordinamento delle politiche di sviluppo sostenibile tra i diversi livelli istituzionali non permette di stabilire in quale misura le azioni che gli enti locali stanno attuando, contribuiscono a raggiungere i *target* e gli obiettivi che il nostro paese si è impegnato a rispettare a livello comunitario e in base agli accordi internazionali sottoscritti.

4.6. I fondi strutturali e il finanziamento dello sviluppo sostenibile

I Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006 sono il principale strumento di finanziamento europeo che attinge da circa 1/3 del bilancio dell'Unione. I finanziamenti vengono erogati con tre obiettivi principali:

Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo

Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali

Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione

I Fondi contribuiscono a dare attuazione alle politiche nazionali e comunitarie in ciascuna regione europea, ponendosi come fine ultimo la coesione economica e sociale, ovvero il raggiungimento di un livello medio di sviluppo. Tutte le attività che prevedano il loro utilizzo devono conformarsi ai principi di equità sociale, coesione economica e tutela dell'ambiente dettati dal Trattato dell'Unione Europea. In particolare, uno dei principali obiettivi trasversali da perseguire nel ciclo programmazione-realizzazione-controllo dei Fondi è l'integrazione della componente ambientale in tutte le politiche di settore. Questo si è tradotto, in particolare per le Regioni Obiettivo 1, nel co-finanziamento di interventi per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti, il miglioramento della gestione dei rifiuti, la realizzazione della rete ecologica, la difesa del suolo e la riqualificazione di zone degradate, la diffusione di tecnologie per lo sfruttamento delle energie alternative, la diffusione dell'information technology, la promozione di tecnologie a basso impatto e di sistemi di gestione ambientale nell'industria, per citare solo alcuni settori.

Sintetizzando gli elementi volti alla sostenibilità dello sviluppo promosso dai Fondi, si evidenziano i seguenti:

- il Quadro Comunitario di Sostegno, per le regioni obiettivo 1, e i Docup, per le regioni obiettivo 2, prevedono l'istituzione della figura delle Autorità Ambientali (AA), che "ognuna nei propri ambiti di competenza, hanno il ruolo di operare ai fini dell'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei

Fondi, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, nonché per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente”;

- una parte cospicua dei finanziamenti è destinata ad interventi a diretta finalità sociale o ambientale; per i restanti interventi i documenti di indirizzo raccomandano l'applicazione di criteri di selezione ambientali;
- i programmi devono essere sottoposti a tre fasi di valutazione: ex ante, durante l'elaborazione dei programmi, in itinere ed ex post, rispettivamente a metà e al termine del periodo di programmazione. È rilevante l'analogia tra questo processo di valutazione (Reg. 1260/99 artt.41,42,43) e i principi della Valutazione Ambientale Strategica (VAS, Dir CE 2001/42) non ancora recepita in Italia;
- La Valutazione ex Ante (VeA) deve includere l'analisi e la descrizione quantificata della situazione ambientale attuale, la stima degli impatti potenziali dovuti agli interventi programmati e le disposizioni volte ad integrarvi la componente ambientale. Le valutazioni in itinere ed ex post invece non prevedono esplicitamente un'analisi ambientale e soltanto grazie al coordinamento delle Autorità di Gestione (AdG) ed Ambientali si è potuto in Italia parzialmente ovviare a tale mancanza (check list specifiche, valutatore indipendente con competenze ambientali);
- tutte le azioni cofinanziate vengono sottoposte a monitoraggio, oltre che economico, relativo agli esiti sociali ed ambientali tramite la definizione ed il popolamento di un insieme di indicatori ad hoc e di target da raggiungere entro il 2008, termine ultimo per l'utilizzo dei Fondi 2000-2006;
- i Comitati di Sorveglianza, incontri semestrali che riuniscono tutte le istituzioni coinvolte nella programmazione, dal livello comunitario a quello regionale, prevedono la possibilità di partecipazione delle parti economiche, sociali e ambientali non istituzionali (associazioni, ONG, ecc).

Alla luce di queste premesse si può affermare che l'impianto teorico dei Fondi assicura la sostenibilità delle politiche regionali e locali. A questo punto della programmazione è già possibile fare una prima verifica dell'efficacia degli elementi sopra evidenziati.

In Italia il finanziamento totale, per il periodo 2000-2006, ammonta a circa 30 miliardi di euro, di cui oltre il 75 % destinato alle regioni del Mezzogiorno, rientranti all'interno dell'Obiettivo 1. In queste regioni, agli interventi a diretta finalità ambientale viene riservato all'incirca il 18% delle risorse, di cui al 30/09/2004 risulta speso circa il 25%, con una previsione di spesa da realizzare entro il 2006 pari al 40%. Considerando che il termine entro il quale è possibile spendere le risorse assegnate è il dicembre 2008, la percentuale di spesa prevista per il 2006 presenta a prima vista delle criticità. Non si può però ad oggi trarre conclusioni, vista la possibilità di repentini incrementi di spesa da un semestre all'altro. Non trascurabile è invece lo spostamento definitivo di finanziamenti da interventi legati al miglioramento ambientale ad altri legati ad imprenditoria ed infrastrutture attuato in molte regioni.

Ulteriore considerazione va condotta sull'efficacia della VeA. In realtà il primo esercizio valutativo, condotto parallelamente alla stesura dei programmi, non ha dato risultati soddisfacenti. La stesura definitiva è stata ultimata, in molti casi al secondo

tentativo, soltanto due anni dopo l'avvio dei programmi, invalidandone il carattere preventivo e correttivo. Va dato atto che si tratta comunque di un'esperienza pioniera estremamente importante per le regioni del Sud, poiché ha fornito un quadro ambientale quantificato sino ad allora inesistente.

È necessario inoltre sottolineare il divario tra le funzioni attribuite alle Autorità Ambientali e la loro effettiva capacità di esercitarle. Pur tenendo in stretta considerazione le differenze che intercorrono tra le diverse realtà regionali, si può affermare che l'auspicato coordinamento continuo tra AA e AdG non sempre ha goduto di piena realizzazione, probabilmente anche a causa del limitato potere sanzionatorio o di veto delle prime sulle seconde o della mancata attribuzione di funzioni di gestione finanziaria degli interventi più spiccatamente ambientali. Va comunque rilevato che si è assistito ad un miglioramento delle condizioni lavorative delle AA, grazie al supporto di *task force* di esperti appositamente selezionate e formate.

Infine, per quanto concerne l'efficacia degli strumenti di integrazione ambientale inseriti nei programmi (criteri di selezione degli interventi, indicatori) se non sempre la raccomandazione ad un utilizzo esteso sia stata accolta, la verifica della loro reale efficacia dovrà essere rimandata al 2008.