

Al fine della sostenibilità ecologica, risulta di estrema importanza non solo la dimensione della riserva genetica di un *habitat* naturale, ma anche la quantità degli organismi che vivono in esso; alterazioni nella composizione relativa della popolazione dell'*habitat* possono comportare una tangibile diminuzione del prodotto primario netto del sistema. La progressiva spogliazione di un bosco di alberi da pendio, ad esempio, non fa riscontrare una riduzione nel patrimonio genetico del sistema fino a che la deforestazione non è completa, ma risulta immediatamente pericolosa per l'equilibrio ecologico del territorio considerato, aumentando a causa di essa il rischio di frane ed inondazioni.

Studi empirici hanno dimostrato come una riduzione del 90% delle dimensioni di un *habitat* implichi la scomparsa di metà delle specie viventi in esso. Se si considera che circa metà delle specie animali e vegetali conosciute, vive nel complesso ecosistema rappresentato dalle foreste tropicali — il cui tasso di distruzione è nell'ordine dei 10-20 milioni di ettari all'anno — si può ritenere che attualmente il tasso di estinzione degli organismi sia di circa 10.000 volte superiore a quello naturale.

Nei paesi a sviluppo maturo, la pervasività delle attività antropiche sembra avere esaurito i propri margini di incremento: la proporzione accentrata di *habitat* naturali, denotando con questo termine aree naturali di almeno 4.000 metri quadrati di superficie, in Europa è pressoché nulla; negli Stati Uniti la stessa proporzione si è ridotta, dall'arrivo dei primi coloni, al 5% del territorio nazionale (Pearce, 1993). Quando si confrontano queste cifre con il 39% rappresentato dalla media mondiale e si considerano i ritmi di industrializzazione, deforestazione e specializzazione colturale cui sono sottoposti i paesi del Terzo mondo, si comprende una volta di più la improponibilità dell'attuazione di politiche conservative di portata globale.

L'impegno alla difesa della biodiversità, oltre al menzionato documento del 1987, ha prodotto la firma a Rio de Janeiro della Convenzione sulla biodiversità (1992), una manifestazione di intenti che tenta di definire — invero in maniera piuttosto nebulosa — una serie di strumenti utili a favorire la conservazione del patrimonio biogenetico. Tali strumenti, di cui si tratterà più estesamente nel successivo Paragrafo 9.2, vanno dalle compensazioni economiche per i Paesi che si impegnano nella preservazione, ad esempio tramite la remissione del debito internazionale di entità pari al valore assegnato alla attività di conservazione ambientale, al riconoscimento di una sorta di *royalty* quando un nuovo prodotto, ad esempio farmaceutico, è sviluppato a partire da una base naturale.

La Convenzione sulla biodiversità ha goduto di vasta adesione, risultando essa ratificata attualmente da 184 Paesi della comunità internazionale; tra i recalcitranti si segnalano l'Iraq e gli Stati Uniti, per una volta uniti contro il resto del mondo, che al momento hanno proceduto solo alla sua firma. Alla convenzione ha fatto seguito di recente l'Accordo di Cartagena sulla *Biosafety*, che ha visto la firma di 103 Paesi, solo 23 dei quali hanno già concluso il percorso di ratifica.

Nonostante gli sforzi unilaterali intencati da numerosi Stati — sforzi prioritari ad essere rimessi in discussione ad ogni cambio di compagine politica al governo — ancora molto si deve fare per assicurare una sufficiente difesa della biodiversità

nel lungo periodo, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo: basti pensare, al riguardo, che se all'interno dell'Unione Europea l'obiettivo di una conservazione raggiunto, solo il 5% delle foreste tropicali è oggi sottoposto a qualche forma di tutela.

Ancora una volta, l'esistenza di problemi ambientali globali mostra come siano imprescindibili accordi e misure negoziate a livello internazionale per la loro soluzione.

7.2 Conferenze e accordi internazionali

Le questioni ambientali globali, quelle illustrate nel precedente paragrafo come altre di minore pregnanza, hanno natura di bene pubblico. La teoria dei beni pubblici afferma, che — al fine di evitare l'insorgenza di comportamenti da *free rider* tra i soggetti ad essi interessati, in questo caso tra gli Stati nazionali — è necessaria l'offerta del bene da parte di un produttore *super partes*. Quando si considerano problemi di portata globale, tuttavia, non esiste un'autorità *super partes* o meno vincolanti. E questo lo scopo non solo delle Convenzioni finalizzate alla presa di coscienza ed alla soluzione di problemi specifici — quali i già analizzati Protocollo di Montreal, Protocollo di Kyoto e Convenzione sulla biodiversità — ma anche delle tre Conferenze mondiali sullo Stato dell'Ambiente, indette dalle Nazioni Unite a partire dal 1972.

In questo paragrafo è esposta una rassegna di tali Conferenze, dei principali obiettivi fissati al loro interno e dei risultati raggiunti a partire da esse.

7.2.1 La Conferenza sull'ambiente umano di Stoccolma (1972)

Nel 1972 le Nazioni Unite convocano la prima Conferenza mondiale sul tema del rapporto tra l'uomo e l'ambiente.

La Conferenza, a seguito della quale sarà istituito l'UNEP, si chiude con la firma da parte dei 113 Stati partecipanti di un documento programmatico, la cosiddetta "Dichiarazione di Stoccolma", che fissa attraverso 26 principi gli indirizzi per il corretto sviluppo futuro di questo rapporto.

La Dichiarazione — un documento molto all'avanguardia per i suoi tempi, tanto da risultare ancor oggi attuale nella maggior parte dei suoi principi — evidenzia la correlazione esistente tra qualità ambientale, benessere economico e giustizia sociale, non mancando di sottolineare la portata inter-generazionale della questione ambientale, né l'impatto su di essa del mancato controllo demografico. Sancisce il diritto dell'uomo a fruire di un patrimonio ambientale integro, ma anche il suo dovere "solenne" a tutelarne qualità ed entità fisica, con particolare riferimento alle risorse non rinnovabili. Afferma la necessità di esercitare un maggiore controllo sulle emissioni non solo delle sostanze inquinanti, bensì anche di quelle climateranti. Non nasconde la globalità del problema ambientale, individuando le responsabilità dei diversi soggetti — Stati nazionali,

esponeur del mondo scientifico e tecnologico, rappresentanti dei *mass media*, cittadini - ad ogni livello. Dichiana l'importanza di considerare le esigenze della conservazione ambientale nelle decisioni di politica economica. Sostiene, pur nel pieno rispetto della sovranità di ogni Stato, la necessità di fissare *standard* qualitativi comuni tramite accordi e momenti di cooperazione internazionale, anche al fine di evitare un prelievo netto delle risorse ambientali dei Paesi del Sud del mondo da parte di quelli industrializzati.

Nonostante alcune timidezze e la presenza di aspetti opinabili, non ultimo il deciso antropocentrismo dell'approccio adottato, la Dichiarazione di Stoccolma anticipa numerosi argomenti che saranno poi sviluppati compiutamente solo negli anni successivi; tra questi, la sostenibilità ecologica dell'attività economica, l'importanza della cooperazione internazionale, l'equità intergenerazionale. Tutti temi che avranno uno spazio ed una visibilità maggiore con la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992.

7.2.2 La Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (1992)

Nel giugno del 1992, a distanza di 20 anni dalla Conferenza di Stoccolma, le delegazioni di 178 Paesi - 100 delle quali guidate dai rispettivi Capi di Stato - ed i rappresentanti di più di 1.000 organizzazioni non governative si danno appuntamento a Rio de Janeiro per un nuovo vertice sui problemi dell'ambiente.

Fin dal titolo del vertice ("Conferenza su ambiente e sviluppo"), è subito palese che il tema centrale della Conferenza sarà la maniera più efficace per coniugare le esigenze della conservazione ambientale con quelle dello sviluppo economico. A partire dal vertice di Rio, diviene di uso comune il concetto di "sostenibilità", con cui si denota la necessità di rendere l'attività antropica, in particolare quella economico-produttiva, non distruttiva (sostenibile, appunto) per l'ecosistema. Nel corso della Conferenza è discusso ed approvato un documento di cinque anni prima (*Our Common Future*, altrimenti noto come "Rapporto Brundtland"), curato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*), una struttura permanente all'interno dell'Unep¹¹.

Il vertice, che durerà in tutto due settimane, produrrà come risultato tangibile una Dichiarazione, quattro trattati internazionali e l'istituzione di una Commissione permanente delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile.

La Dichiarazione di Rio è un documento che ribadisce in 27 Principi l'impegno dei firmatari a perseguire uno schema di sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale; pensata inizialmente come una vera e propria "Carta della terra", con vincoli precisi, essa si è risolta - anche a causa dei veti incrociati tra i Paesi partecipanti alla Conferenza - in una più generica manifestazione di intenti.

I quattro trattati internazionali, di due dei quali si è già discusso nelle pagine precedenti, riguardano la corretta gestione dei beni comuni globali. I trattati,

¹¹ Il Rapporto è così chiamato dal nome della Presidente della Commissione, la norvegese Gro Harlem Brundtland.

fatte specie, sono la Convenzione sulla Biodiversità, la Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, la Convenzione sulla Lotta alla Desertificazione, la Dichiarazione sulle Foreste. Quest'ultima, nulla più che un impegno politico a curare le foreste, doveva essere in origine la quarta convenzione della Conferenza di Rio, prevedendo essa come negli altri tre casi una serie di impegni precisi per la conservazione del patrimonio forestale mondiale; l'opposizione di numerosi Paesi tropicali, timorosi che fossero posti vincoli restrittivi sul prelievo di una risorsa che rappresenta una delle poche voci attive delle loro bilance dei pagamenti, ha fatto sì che uno dei temi più importanti per la sostenibilità a livello globale, risultasse di fatto eluso.

Un altro documento di grande importanza emerso dai lavori della Conferenza di Rio è l'Agenda 21, lo strumento tecnico necessario alla realizzazione operativa dei principi della sostenibilità. La sua importanza fa sì che l'Agenda 21 meriti una trattazione a parte.

7.2.3 Agenda 21

Agenda 21 è il piano d'azione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile nel ventunesimo secolo.

Il documento approvato a Rio de Janeiro è strutturato in 40 "Capitoli", suddivisi in quattro parti: la prima ("La dimensione sociale ed economica"), tratta di come orientare in senso sostenibile il processo di crescita, sia nei Paesi sviluppati che in quelli del Sud del mondo; la seconda sezione ("La conservazione e la gestione delle risorse al fine dello sviluppo") riguarda il programma di azione vero e proprio, incentrato sulla tutela degli ecosistemi, la protezione dell'atmosfera, la promozione di pratiche di uso del suolo a basso impatto ambientale; la terza ("Il ruolo dei principali gruppi") illustra il contributo che ogni gruppo ed istituzione può dare nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, dalle donne ai giovani, dagli enti locali alla comunità scientifica; la quarta ed ultima parte ("I mezzi di esecuzione del programma") individua infine gli strumenti necessari alla realizzazione del piano di azione.

Dopo la sua emanazione, numerosi governi hanno definito Piani nazionali per lo Sviluppo Sostenibile, adattando le specifiche di Agenda 21 alle condizioni esistenti nelle singole realtà. L'Unione Europea recepirà i dettami di Agenda 21 nel V Piano di azione ambientale 1993-1999 (Cfr. Paragrafo 7.3). L'Italia nel "Piano Nazionale per lo sviluppo sostenibile in attuazione dell'Agenda 21", del dicembre 1993.

Il documento di Agenda 21 afferma l'importanza della partecipazione e cooperazione degli enti locali ad ogni livello nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Le autorità locali, infatti, costruiscono, mantengono e rinnovano le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, sovrintendono ai processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamentazioni ambientali e concorrono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali; in qualità di livello di governo più vicino alla popolazione, inoltre, esse ricoprono un ruolo vitale nel sensibilizzare e nell'educare la propria comunità e nel rispondere ad essa in materia di sviluppo sostenibile.

Per questo motivo, ogni ente è soggetto attivo sul territorio (Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane, Parchi naturali, ma anche Quartieri, Istituti scolastici e così via) è invitato a mettere a punto un piano di azione ambientale autonomo, definito Agenda 21 Locale, che traduca gli obiettivi generali dell'Agenda 21 in programmi e interventi concreti, specifici di ogni realtà e tali da coinvolgere tutti i cittadini e tutti i settori di attività.¹²

Il processo attraverso il quale si realizza un'Agenda 21 locale prevede quattro fasi fondamentali: la prima è l'individuazione di una piattaforma di consenso a livello locale, che porti alla costituzione di un "forum" rappresentativo dei portatori di interesse locale (i cosiddetti *stakeholders*) e di tutta la cittadinanza; una delle caratteristiche fondamentali di Agenda 21 locale, infatti, è la partecipazione della comunità in ogni fase del processo, affinché decisioni e iniziative intraprese godano della massima condivisione e adesione. La seconda fase riguarda la progettazione di una strategia di intervento e individuazione delle priorità ambientali, basata sulla individuazione delle direttrici di un modello di sviluppo locale sostenibile a seguito di una precisa "Analisi dello stato dell'ambiente locale". La terza fase prevede l'elaborazione di un "Piano di Azione ambientale" che specifichi gli obiettivi che la comunità locale si pone e gli strumenti per raggiungerli; il Piano sarà adottato ufficialmente dall'ente titolare dell'Agenda 21 Locale, divenendo così il suo programma per il perseguimento dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Visto il carattere generico dei Piani nazionali per lo sviluppo sostenibile e la maggiore funzionalità del processo quando attuato a livello territoriale, Agenda 21 ha finito per conoscere un impulso più forte proprio a livello locale. Al fine di favorire la diffusione dei processi di Agenda 21 Locale, l'Unione Europea ha promosso in occasione della Conferenza di Aalborg del 1994 la realizzazione della omonima Carta, un documento destinato agli enti territoriali che impegna i firmatari ad avviare un processo di Agenda 21 Locale.

Allo stato attuale, il processo di Agenda 21 Locale interessa 113 Paesi e 6.500 enti territoriali in tutto il mondo. In Europa, il grado di adesione ad esperienze di Agenda 21 Locale è molto variabile: nei Paesi del nord, in particolare Inghilterra, Olanda e Paesi Scandinavi, essi sono stati avviati fin da metà anni '90, con un consistente impulso da parte dei governi centrali; i Paesi mediterranei, invece, mostrano ancora ritardi, sebbene negli ultimi anni la tendenza sembri invertita. In Italia, l'attivazione di processi di Agenda 21 Locale è piuttosto recente: il primo impulso si ha con la costituzione del Coordinamento nazionale Agenda 21 Locali, avvenuta a Ferrara nell'aprile del 1999. L'anno successivo il Ministero dell'Ambiente ha emanato un bando per il sostegno finanziario ai

¹² Il concetto di Agenda 21 Locale era già stato elaborato dall'*International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) nel 1991, come piattaforma internazionale per le autorità locali che intendessero realizzare uno sviluppo sostenibile. In seguito, esso è stato integrato negli obiettivi del Programma di Agenda 21 approvato dalla Conferenza di Rio de Janeiro. Questo, al Capitolo 28 recita: "Agenda 21 Locale è un processo multi-settoriale e partecipativo per realizzare gli obiettivi dell'Agenda 21 a livello locale, attraverso la definizione e attuazione di un Piano strategico di lungo termine che affronta le problematiche prioritarie di sviluppo sostenibile a livello locale".

processi di Agenda 21 Locale, un bando che è stato reiterato anche nel 2001 e nel 2002.

141

Nonostante la crescente diffusione dei processi di Agenda 21 a livello locale, questa mostra ancora numerosi e notevoli limiti. Il principale tra questi è la volontà di recepire gli obiettivi del Piano d'Azione emerso dal processo. Tale difficoltà è sia di carattere tecnico – il Piano di Azione di Agenda 21 prevede linee strategiche di lungo termine e interventi immediati, di difficile integrazione e i documenti di pianificazione pregressi e con gli strumenti di gestione già operativi – sia di carattere politico.

È raro che un'istituzione incaricata di governare un territorio e con meccanismi interni di controllo democratico sia disposta a demandare parte del proprio processo decisionale a un'assemblea ad adesione volontaria, costituita con criteri di rappresentatività vaghi e non pienamente dichiarati. Un altro limite del processo, fortemente connesso ai precedenti, è infatti la difficoltà di coinvolgere in modo adeguato i portatori di interesse realmente rappresentativi. Molto spesso, soprattutto per gli enti territoriali di livello superiore, si risolve in una pura operazione di facciata, realizzata a fini prevalentemente propagandistici e grazie all'esistenza di un finanziamento esterno, mentre le decisioni rilevanti, anche quelle di carattere ambientale, sono prese in sedi separate, con incontri tra amministratori, politici ed esponenti di gruppi di pressione strutturati e riconosciuti.

La valutazione dell'esperienza di Agenda 21 a partire dalla sua definizione nel 1992 – i risultati raggiunti, i problemi irrisolti, gli ostacoli principali ad una sua maggiore efficacia – è stata tra i temi di discussione della Conferenza mondiale di Johannesburg del 2002.

7.2.4 Il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg (2002)

A 10 anni dalla Conferenza di Rio de Janeiro e in chiusura di un'estate che ha registrato in sequenza l'ennesimo rifiuto degli Stati Uniti alla ratifica del Protocollo di Kyoto, la disastrosa alluvione dell'Europa centrale, con l'allagamento per giorni di grandi città quali Praga e Dresda, e la minacciata tracimazione del lago Dongting per la piena del fiume Yangtze nella Cina centro-orientale, si è tenuto a Johannesburg il nuovo vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

Il vertice aveva il duplice scopo di tracciare un bilancio sul grado di perseguimento degli impegni presi a Rio, e di rilanciare l'azione per la realizzazione dello sviluppo sostenibile con una serie di nuovi obiettivi ed impegni.

A Johannesburg, i Paesi dell'Unione Europea hanno presentato una piattaforma comune, articolata in quattro obiettivi strategici ed in quattro temi interrelati: gli obiettivi hanno riguardato la ricerca di una maggiore equità globale e di un partenariato efficace per lo sviluppo sostenibile; una migliore integrazione ambientale e lo sviluppo per meglio indirizzare l'impegno politico; una più efficace misurazione e comunicazione degli stati di attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile. I temi, invece, sono stati relativi alla tutela delle risorse an-

bienali mediante promozione dell'eco-efficienza, all'interruzione del circolo vizioso che lega degrado ambientale e povertà, al rapporto tra tutela ambientale e globalizzazione dell'economia e allo stimolo alla partecipazione nella definizione delle politiche ambientali.

Apertosi sotto auspici decisamente sfavorevoli, il *Summit* di Johannesburg ha avuto alla fine un esito ambiguo, che ha consentito ad alcuni di evidenziarne i successi e ad altri, in primo luogo le organizzazioni non governative e le associazioni ambientaliste, di gridare al fallimento.

Il *Summit* ha prodotto due documenti ufficiali: la *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, dichiarazione politica di intenti dei Paesi firmatari, e il *Plan of Implementation*, vero e proprio piano di azione in cui sono specificati obiettivi e strumenti per ottemperare ad essi.

La dichiarazione di Johannesburg è un documento molto generico e succinto, prodotto della mediazione e del compromesso tra interessi contrastanti. Il testo finale, non a caso ridotto a 34 articoli dei 69 previsti nella prima bozza, afferma l'impegno a rafforzare i tre pilastri della sostenibilità — che, come si vedrà nel Paragrafo 8.1, sono identificati in sviluppo economico, equità sociale e tutela dell'ambiente — a livello locale, regionale e globale; individua nello stradicamento della povertà e nella modifica dei modelli di consumo e produzione la sfida da raccogliere; esprime la necessità di indirizzare i processi di globalizzazione affinché i benefici di essa non si concentrino solo nel nord del mondo. Dal documento è stato eliminato ogni riferimento alle azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, quali la ratifica del Protocollo di Kyoto, presente invece in prima stesura. L'unico aspetto di sostanza della Dichiarazione, alla fine, è la riaffermazione del principio di multilateralità per il perseguimento dello sviluppo sostenibile, in contrasto con chi chiedeva, come gli Stati Uniti, la libertà di delegare a meno vincolanti accordi bilaterali la soluzione dei problemi globali.

Il *Plan of Implementation* prevede 152 articoli, suddivisi in una introduzione e 10 capitoli: i primi tre relativi agli impegni (stradicalmente della povertà, modifica dei modelli di consumo e produzione, protezione delle risorse naturali), cinque inerenti allo sviluppo sostenibile per particolari temi (globalizzazione, salute, piccole isole, Africa, altre realtà regionali) e due capitoli conclusivi in cui sono illustrati gli strumenti e la cornice istituzionale per l'adozione dei principi. Questo documento, che dovrebbe rappresentare l'articolazione operativa della dichiarazione politica, è stato oggetto di forti critiche, principalmente per le sue omissioni in tema di obiettivi concreti. Molti aspetti di importanza centrale (la riduzione della perdita di biodiversità, l'incremento dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, la riduzione del rischio di cambiamento climatico) mancano di qualsiasi valore di soglia a cui fare riferimento; lo stesso accordo per il bando delle sostanze chimiche pericolose, a partire dai pesticidi, è stato approvato nella sua forma più blanda; alla fine, anche impegni tangibili quali consentire ad almeno il 50% della popolazione l'accesso all'acqua potabile, ridurre di 2/3 le morti da parto e del 25% il numero di malati di Aids in età tra i 15 ed i 24 anni, scontano la mancanza di indicazioni precise e convincenti sul come raggiungere tali obiettivi.

Dal punto di vista politico, il vertice ha fatto registrare su molte questioni l'isolamento degli Stati Uniti, decisi a difendere le ragioni del profitto e del libero commercio in contrapposizione a quelle della tutela ambientale.

Ampi fronti di contrapposizione si sono aperti tra Unione Europea e Stati Uniti, in particolare, sui temi della lotta al cambiamento climatico e dell'impegno per lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili. Riguardo al primo tema, dopo gli impegni presi a Johannesburg da Russia, Australia e Canada, gli Stati Uniti restano l'unico Stato che abbia confermato l'opposizione alla ratifica del Protocollo di Kyoto. Riguardo al secondo, gli Stati Uniti, Giappone e Paesi dell'Opec sono riusciti a fare eliminare nel Piano di Azione del *Summit* l'obiettivo di produrre almeno il 15% del fabbisogno energetico mondiale attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili, sostituendolo — come visto — con un generico impegno ad aumentarne l'utilizzo. In risposta al *blitz* americano, l'Unione Europea ha costituito con Brasile, Messico, Filippine ed alcuni Stati africani, un cartello dei Paesi che intendono raggiungere unilateralmente la soglia del 10% di utilizzo di "energia pulita" entro il 2010.

Pur con numerose contraddizioni e battute d'arresto, il *Summit* di Johannesburg ha visto emergere l'Unione Europea come *partner* di riferimento principale di quanti intendono perseguire lo sviluppo sostenibile; anche per questo motivo, è bene approfondire l'atteggiamento di questa istituzione per le questioni relative all'ambiente.

7.3 La politica ambientale dell'Unione Europea

7.3.1 L'Europa e l'ambiente

Fino alla metà degli anni '80, quello ambientale è stato trattato dalla Comunità Europea come un tema d'interesse settoriale: nella stessa maniera in cui esistevano direttive che andavano ad incidere sui problemi dell'inflazione, dell'agricoltura, della ricerca scientifica, allo stesso modo vi era una serie di direttive che dava indirizzi agli Stati membri per la soluzione dei principali problemi legati all'ambiente.

Ciò che mancava era un vero indirizzo di politica ambientale per tutta la Comunità Europea, uno strumento unico di programmazione, realizzazione e verifica degli interventi volti alla difesa ed alla valorizzazione dell'ambiente. Nel 1986 questo documento è finalmente realizzato. Si tratta dell'Atto Unico Europeo sull'Ambiente; il suo motto dichiarato è "l'ambiente non ha confini", intendendo con questo termine tanto i confini nazionali, quanto quelli settoriali. L'aspetto transnazionale, senza dubbio uno dei principi fondanti della stessa Comunità Unione Europea (ogni iniziativa deve avere valore per tutto il territorio della Comunità, non solo per alcuni degli Stati che ne fanno parte), si arricchisce in questo caso di un nuovo significato: la corretta gestione dell'ambiente, infatti, per il carattere di bene universale di quest'ultimo, necessita di accordi ed attenzione a livello internazionale. Inoltre, vista la complessità del tema, l'ambiente necessita di un approccio intersectoriale. Da questo momento, l'ambiente diviene uno de-

gli aspetti pregnanti di cui tenere conto nella definizione di cinque argomenti fondamentali per lo sviluppo della Comunità Europea e per il benessere dei suoi cittadini: i trasporti, l'agricoltura, il turismo, l'industria e l'energia.

L'integrazione delle politiche e l'interrettorialità sono ripresi e rafforzati all'interno del Trattato di Maastricht (1992), il documento che sancisce la trasformazione della Comunità in Unione Europea, istituendo un unico soggetto politico vero e proprio formato dai 12 Stati membri. All'interno del Trattato viene espresso per la prima volta un concetto che guiderà in futuro la politica ambientale dell'Unione Europea; è questo il cosiddetto principio del "chi inquina, paga", secondo il quale il responsabile della produzione di una externalità negativa per altri soggetti, quando non per l'intera collettività, oltre a rispondere davanti al giudice in caso di violazioni di legge, deve anche sostenere i costi di internalizzazione.

A seguito del Trattato di Maastricht e della Conferenza di Rio, ricevendo le indicazioni emerse all'interno dei documenti ufficiali e preparatori di questi, l'Unione Europea definisce nello stesso anno 1992 un nuovo piano ambientale: il V Programma Quadro per l'Ambiente, valido dal 1992 al 1999, il cui motto è "Verso uno sviluppo sostenibile (durevole)".

A quattro anni dall'emanazione di questo documento, la Commissione Europea (organo di governo dell'Unione) ha compiuto una prima verifica *in itinere* del grado di rispondenza dei risultati agli obiettivi fissati, nonché del livello di adeguamento delle legislazioni nazionali alle direttive imposte dall'Unione. Il risultato, soprattutto in alcuni campi quali la lotta all'inquinamento ed il corretto smaltimento dei rifiuti, è stato inferiore alle aspettative; di conseguenza, il V Programma Quadro è stato affiancato da un documento di carattere operativo, il Piano d'Azione Complementare (1996), attraverso il quale gli Stati membri sono stati invitati ad aumentare i propri sforzi per ridurre gli effetti negativi sull'Ambiente.

Il Piano d'Azione Complementare, inoltre, introduce o richiama l'attenzione su una serie di strumenti e di iniziative finalizzate a migliorare le prestazioni ambientali all'interno dell'Unione. Nello specifico, i temi individuati su cui intervenire sono stati il miglioramento dell'informazione e la disponibilità di dati sull'ambiente (a tale scopo, è stata anche istituita l'Agenzia Europea per l'Ambiente, con sede a Copenaghen), il ricorso obbligatorio a metodi per la valutazione dell'incidenza ambientale delle diverse attività quali la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), l'assistenza agli enti locali per l'adozione di metodi e progetti di assetto territoriale rispettosi dell'ambiente, la diffusione di strumenti volontari di compatibilità ambientale per le imprese ed i prodotti di mercato (EMAS ed Ecolabel), il rafforzamento della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico su temi inerenti all'ambiente ed al risparmio energetico.

Il processo di consolidamento e rafforzamento dell'Unione Europea prosegue e, nel 1997, viene firmato dagli Stati membri, divenuti nel frattempo 15, il Trattato di Amsterdam, in cui la sostenibilità ambientale dello sviluppo è ribadita espressamente tra gli obiettivi prioritari dell'Unione. Al termine del periodo di vigenza del V Programma Quadro, la Commissione ha iniziato un percorso

di valutazione della politica ambientale degli ultimi otto anni e del grado di perseguimento degli obiettivi prefissati. Il documento di Valutazione globale del V Programma d'Azione, ha rappresentato la base di informazioni per la realizzazione del VI Programma Quadro per l'Ambiente (2001-2010).

Dopo più di 20 anni di impegno, oggi si può affermare senza tema di smentita che, pur con numerosi errori e battute d'arresto, la Comunità-Unione Europea è stata l'istituzione più attenta ai problemi dell'ambiente e la più pronta a proporre rimedi e soluzioni in questo campo.

7.3.2 Il VI Programma d'Azione comunitario per l'Ambiente

Il VI Programma Quadro, a partire dal recepimento di molte delle indicazioni derivanti dall'applicazione dei documenti precedenti, fissa cinque obiettivi generali e quattro settori di intervento su cui impegnare i Paesi membri ed i cittadini dell'Unione Europea per il primo decennio del 2000.

I cinque obiettivi fondamentali sono: il miglioramento del grado di recepimento delle direttive comunitarie in tema ambientale e la conseguente attuazione della legislazione esistente in materia. A tale scopo, oltre agli interventi imposti da parte della Commissione e della Corte di Giustizia Europea, è previsto anche un sistema di incentivo-deterrenza basato sulla individuazione, la critica o viceversa - la lode pubblica (*name, shame and fame*) delle istituzioni che mostrano prestazioni ambientali particolari. L'intento è quello di creare una sorta di competizione interna all'Unione, con cui dare risalto tanto ai comportamenti virtuosi quanto a quelli pericolosi da parte dei soggetti pubblici.

Un secondo obiettivo individuato dal Programma è il miglioramento della integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche; se in molti settori sono stati compiuti importanti passi avanti riguardo alle prestazioni ambientali delle attività economiche, questo obiettivo è ancora lontano dal realizzarsi per due settori di estrema importanza, quali l'agricoltura e - soprattutto - i trasporti. La sfida, allora, sarà riuscire a ridurre l'impatto ambientale delle politiche relative ad essi entro il 2010.

Il terzo obiettivo indicato nel Programma è dato dal rafforzamento del ruolo del mercato a scapito del soggetto pubblico nel miglioramento delle prestazioni ambientali. Secondo quanto affermato dal documento programmatico, infatti, l'attenzione per l'ambiente diverrà un patrimonio dei cittadini solo quando il *ritorno* da parte dell'autorità pubblica sarà di fatto superato da quello a strumenti volontari. Per questo motivo, la Commissione Europea si pone tra i propri obiettivi per il prossimo decennio l'espansione di strumenti quali le eco-tasse, la certificazione EMAS ed il marchio Ecolabel a scapito dell'imposizione diretta di *standard*.

Quarto obiettivo è il sempre maggiore coinvolgimento e la responsabilizzazione dei singoli cittadini nella difesa dell'ambiente, da realizzarsi sia attraverso incentivi di carattere economico, sia attraverso campagne di sensibilizzazione. Il sostegno ai processi di Agenda 21 Locale da parte dell'Unione Europea, così come il coinvolgimento dei cittadini nella valutazione del V Programma Quadro, rappresentano delle anticipazioni in questo senso.

Infine, l'ultimo obiettivo fissato è dato dal miglioramento nella pianificazione dell'assetto territoriale all'interno dell'Unione Europea. È questo un obiettivo che chiama in causa direttamente gli enti locali, in passato troppo spesso attenti ai benefici di breve periodo delle politiche (dalla realizzazione di aree residenziali all'avvio all'insediamento di nuove imprese artigiane ed industriali) a scapito dei costi di lungo periodo di queste, rappresentate dal dissesto idrogeologico e dall'impoverimento del patrimonio ambientale.

Oltre a fissare questi macro-obiettivi, altrimenti assumibili come criteri di impostazione generale, il VI Programma di azione delinea all'interno della politica ambientale i settori in cui è da considerarsi prioritario l'intervento nei prossimi 10 anni. Questi sono il cambiamento climatico, la difesa del patrimonio florofaunistico, la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, la corretta gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Il problema della tutela del patrimonio florofaunistico prevede la protezione delle risorse naturalistiche esistenti facendo leva su due strumenti già attivi da diversi anni e su un terzo, a questi collegato, di più recente introduzione. I primi due strumenti sono la "Direttiva Uccelli" (Reg. CE 409/79), relativa alla protezione dell'avifauna, e la "Direttiva Habitat" (Reg. CE 43/1992); la terza è la costruzione della Rete Natura 2000, volta alla difesa ed alla valorizzazione dei siti ambientali di interesse comunitario (SIC) ed alla nascita di una vera e propria rete ecologica su tutto il territorio dell'Unione. Il fine ultimo di queste azioni sono l'arresto della perdita progressiva di biodiversità che sta conoscendo l'universo nel suo complesso.

La tutela di ambiente e salute dei cittadini è trattata con l'obiettivo di eliminare le forme di inquinamento nocive per la salute umana. Nello specifico, le azioni che si ricollegano a questo tema e a questo obiettivo sono quelle della lotta all'inquinamento atmosferico, acustico, chimico e - in particolare - idrico. Quest'ultimo aspetto gode di un'attenzione speciale da parte della Commissione Europea che - dopo avere emanato nel 2000 una direttiva quadro sulla ripartizione del territorio europeo in bacini idrografici ed avere imposto entro il 2020 la completa depurazione per ogni bacino - sta lavorando da quasi cinque anni ad una nuova direttiva quadro sulla qualità delle acque di balneazione; questa direttiva, a cui hanno dato il proprio contributo anche gli operatori del turismo e le associazioni ambientaliste, sarà pronta per il marzo del 2002.

Infine, la questione della corretta gestione delle risorse esauribili e dei rifiuti, così da intraprendere un sentiero di sviluppo sostenibile, è incentrato principalmente sul tema della riduzione alla fonte e del corretto smaltimento dei rifiuti.

7.3.3 Il Progetto LIFE

Per raggiungere i propri obiettivi di politica ambientale, l'Unione Europea ha allestito una serie di strumenti e di fondi finanziari. Non tutti questi strumenti sono destinati specificamente ad interventi di carattere ambientale; in ragione della menzionata trasversalità del tema ambientale su tutti i settori di interesse dell'Unione Europea, molti di questi possono tuttavia avere un'applicazione con rilevanza o parziale ricaduta sulle questioni legate alla sostenibilità ed alla tutela dell'ambiente.

Lo strumento finanziario dedicato direttamente ed interamente all'ambiente, e che deve a questa caratteristica il suo stesso nome, è il progetto LIFE¹³. Istituito nel 1992 (Regolamento CE 1973/92) e giunto nel periodo 2000-2004 alla sua terza edizione, LIFE prevede al proprio interno tre categorie di interventi: "Ambiente" (che assorbe il 47% del budget del progetto LIFE, dato da 640 milioni di Euro per l'intero quinquennio), "Natura" (stessa percentuale) e "Paesi Terzi" (6% del budget complessivo¹⁴).

LIFE-Ambiente comprende azioni innovative e dimostrative per l'industria, azioni di promozione ed assistenza tecnica ad enti locali, azioni preparatorie e di supporto per la legislazione e le politiche ambientali comunitarie. Le caratteristiche prioritarie, e quindi discriminanti, delle iniziative LIFE-Ambiente sono la innovatività e la replicabilità dell'esperienza su tutto il territorio europeo. Anche per questo motivo, la capacità di vedere approvati progetti su questa linea di finanziamento è, in realtà, piuttosto scarsa.

LIFE-Natura prevede invece azioni volte alla realizzazione delle menzionate direttive "Uccelli", "Habitat" e per la realizzazione della Rete Natura 2000, ossia alla conservazione del patrimonio naturale di interesse comunitario. Il livello di selezione su LIFE-Natura, anch'esso notevole, non è tuttavia paragonabile a quello esistente su LIFE-Ambiente, soprattutto in ragione della assenza tra i criteri discriminanti di innovatività e replicabilità delle iniziative. Questa, pertanto, è una linea di finanziamento più semplice da attivare, anche se richiede la mobilitazione di competenze e professionalità tecnico-scientifiche di elevata qualità nell'opera di progettazione e realizzazione delle iniziative proposte.

LIFE-Paesi Terzi, infine, è destinato ad offrire assistenza tecnica ai Paesi del bacino del Mediterraneo e ai Paesi balcanici in tema di adeguamento della capacità amministrativa locale e di sviluppo di politiche di azione nel settore ambientale.

7.4 Un futuro verde per il Pianeta?

L'analisi delle principali questioni ambientali e dei soggetti maggiormente coinvolti nella loro trattazione, ha messo in evidenza la estrema difficoltà di giungere ad accordi in grado di incidere realmente sui problemi di carattere globale. Nonostante le grida di allarme di numerosi esponenti del mondo scientifico e dell'opinione pubblica ambientalista ed il sempre più frequente manifestarsi di eventi catastrofici conseguenti all'inquinamento, alla cattiva gestione del territorio ed al surriscaldamento del clima, i decisori pubblici stentano a dare seguito

¹³ LIFE è l'acronimo formato dalle iniziali delle parole francesi che significano "lo strumento finanziario per l'ambiente".

¹⁴ A queste tre misure se ne aggiunge in realtà una quarta (finanziata attraverso un avanzo di bilancio delle edizioni precedenti), che raccoglie tutte le misure di accompagnamento a supporto delle azioni previste dalle prime tre famiglie. Tali misure sono rappresentate da studi di fattibilità, azioni di monitoraggio sul progetto e di supporto agli enti pubblici alla ricerca di partner per la realizzazione di progetti LIFE.