

Problematiche ambientali e sviluppo sostenibile

Capitolo

1

1.1 IL PROBLEMA AMBIENTALE A SCALA INTERNAZIONALE

Lo sviluppo tecnologico ed industriale degli ultimi decenni se da un lato ha consentito innegabili progressi in campo socio-economico, dall'altro, a causa soprattutto del continuo ricorso a risorse non rinnovabili per la produzione di energia e dell'immissione nell'ambiente di una quantità di sostanze inquinanti ha spesso pregiudicato fortemente gli equilibri ambientali.

Nei Paesi sviluppati la tecnologia ha trasformato profondamente gli stili di vita e di lavoro, analogamente tali trasformazioni si stanno verificando nelle parti più ricche dei Paesi in via di sviluppo. Gli impatti di questi cambiamenti sull'ambiente naturale sono complessi. Le moderne economie industriali del Nord America, di parti dell'Asia e dell' Europa sono responsabili dello sfruttamento della maggior parte delle risorse naturali e producono elevate quantità di rifiuti ed emissioni inquinanti, con danni ambientali a scala globale, nonché pericolosi effetti sulla salute umana. Anche in altre parti del pianeta la povertà e la rapida crescita demografica stanno causando il degrado di risorse naturali quali foreste, suoli ed acqua. Se l'attuale trend di consumi continuerà in futuro si stima che due terzi della popolazione mondiale vivranno in

condizioni di stress idrico nel 2025. Le risorse naturali ancora oggi garantiscono direttamente la sopravvivenza di circa un terzo della popolazione mondiale; il degrado ambientale ne riduce quindi le prospettive di benessere. Ciò impone di concentrare ogni possibile impegno nella ricerca di una strategia che, facendo salvo il progresso ed il benessere, garantisca però alle attuali ed alle future generazioni la fruibilità del patrimonio ambientale.

Tale strategia deve necessariamente prevedere il ricorso ad approcci diversificati, che consentano di affrontare le varie problematiche su scale territoriali diverse: mentre infatti fenomeni come le variazioni climatiche, correlate all'effetto serra, o la riduzione dell'ozono stratosferico hanno ormai dimensione planetaria, altri problemi, come ad esempio quelli legati al traffico veicolare o alla urbanizzazione, manifestano il loro effetto soprattutto a scala locale. A ciò si aggiunga poi che mentre molti paesi sono ancora impegnati a fronteggiare rischi ed emergenze, per altri invece il tema fondamentale non è più il contenimento dei danni, ma il miglioramento della qualità.

L'individuazione di una scala idonea per fronteggiare la lettura delle diverse problematiche ambientali è un problema tuttora aperto.

Rispetto a qualche anno fa, si assiste già ad un positivo mutamento dell'approccio con cui si tendeva, a livello internazionale, a delineare un quadro parziale delle problematiche ambientali e delle relative risposte in termini di politiche di salvaguardia e tutela.

Si va infatti sempre più affermando la tendenza ad individuare livelli territoriali di intervento, che, partendo dall'analisi e dallo studio delle problematiche locali, ricomprendano la variabile ambientale all'interno delle politiche di sviluppo.

Una ricognizione promossa dall'UNEP (GEO2000) fra scienziati operanti nel settore della ricerca sull'ambiente, ha individuato le priorità ambientali per il XXI secolo. I temi più rilevanti sono nell'ordine: i cambiamenti climatici, la qualità e quantità delle risorse idriche disponibili, la deforestazione e desertificazione; si è riconosciuta inoltre l'importanza delle interazioni fra antroposfera, geosfera, idrosfera, atmosfera e biosfera nel determinare l'evoluzione dello stato dell'ambiente. E' quindi evidente la necessità di politiche integrate. Ad esempio strategie integrate che affrontino il cambiamento climatico, la qualità dell'aria urbana, le piogge acide, potrebbero portare ad un uso ottimale delle tecnologie per l'efficienza energetica e la riduzione dei consumi di combustibile fossile.

Oltre alle priorità, nel considerare il problema ambientale a scala internazionale è importante richiamare alcuni strumenti per l'attuazione delle politiche attualmente proposti per modificare l'attuale trend di sviluppo. Gli incentivi economici, in particolare la riforma dei sussidi governativi per la promozione di tecnologie ambientalmente compatibili, possono giocare un ruolo in tutti i Paesi; incoraggiando l'uso più efficiente delle risorse e favorendo la riduzione dell'inquinamento e del consumo di risorse rinnovabili.

Meccanismi istituzionali efficaci sono fondamentali, troppe istituzioni del settore ambientale sono invece deboli e afflitte da compiti e poteri troppo limitati, nonché da risorse umane e finanziarie insufficienti. Un ostacolo allo sviluppo di valide politiche ambientali è l'esiguità dei finanziamenti disponibili. Va sottolineato che la realizzazione di tali politiche deve essere opportunamente finanziata, ai diversi livelli di governo.

1.2 LO SVILUPPO SOSTENIBILE COME SOLUZIONE AI PROBLEMI AMBIENTALI

1.2.1 Lo sviluppo sostenibile: definizione

A Stoccolma, nel 1972, nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, si cominciò a parlare di sviluppo sostenibile: le 113 nazioni intervenute riuscirono a mettere a punto una serie di principi e di raccomandazioni sui diritti e sulle responsabilità dell'uomo in relazione

all'ambiente. In realtà quei tempi erano ancora prematuri ed il forte sviluppo industriale condizionava ancora la scena politica internazionale, anche se la consapevolezza dell'interazione natura-economia e la necessità di ricercare una strategia di tutela delle risorse naturali della Terra attraverso i processi di pianificazione cominciava a farsi spazio.

Emergeva dunque la necessità di dotarsi di un nuovo modello di sviluppo che fosse in grado di conciliare crescita economica ed equa distribuzione delle risorse. Ad esso si pervenne, a partire dagli anni '80, attraverso la definizione di una Strategia Mondiale per la Conservazione, nella quale la sostenibilità dello sviluppo veniva identificata come l'insieme di valori riguardanti l'attività umana in tutti i suoi campi, finalizzati al mantenimento dei sistemi vitali e dei processi ecologici essenziali, alla conservazione della bio-diversità ed all'utilizzo sostenibile delle specie e degli ecosistemi. Questo il passaggio fondamentale che ha portato, nel 1987 all'interno del Rapporto Brundtland, alla maturazione della prima efficace definizione di sviluppo sostenibile quale *"Lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri"*.

Questo passaggio divenne particolarmente significativo per l'evoluzione che ha subito la definizione dello sviluppo sostenibile, a partire dalla quella della Conferenza di Rio del 1992:

- sviluppo che soddisfa i bisogni dell'attuale generazione, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri (WCED -World Conference on Environment and Development- 1987, UNCED, conferenza di Rio, 1992);
- sviluppo che assicura il soddisfacimento delle qualità della vita, mantenendosi entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che la sostengono (World Conservation Union (IUCN), United Nations Environment Program (UNEP), World Wildlife Fund (WWF), 1991);
- sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operatività dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi (International Council for local Environmental Initiatives (ICLEI), 1993).

Introdurre una definizione di Sviluppo Sostenibile significava anche porre ogni nazione di fronte all'esigenza di fare i conti con la necessità di comprendere le variabili non economiche, e di introdurre la variabile ambientale nei processi pianificatori e decisionali, garantendo l'uso efficiente delle risorse. Lo sforzo comune doveva essere quello di integrare protezione ambientale e sviluppo sostenibile nei mandati degli enti governativi e delle organizzazioni internazionali pubbliche e private che hanno la responsabilità di garantire che le loro politiche, programmi e bilanci favoriscano e sostengano attività economicamente ed ecologicamente compatibili a breve e a lungo termine. Di qui l'esigenza di individuare un percorso universale per costruire uno sviluppo sostenibile, per il quale la comunità mondiale negozi una soluzione che coinvolga tutti gli Stati, in uno spirito di partnership globale, finalizzata a conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre. Un tentativo in questa direzione fu l'elaborazione di indirizzi politici per le attività future, la promozione di un dialogo, e la costruzione di partenariati tra governi e gruppi sociali, discussi nella Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo Vertice della Terra di Rio de Janeiro nel 1992.

Nel corso dell'evoluzione del concetto di sostenibilità, si è progressivamente pervenuti alla teoria di sviluppo sostenibile e di economia ecologica (ecological economics) che ci pone davanti ad un'idea di economia non più basata sui parametri lavoro e capitale, ma sui parametri lavoro, capitale naturale e capitale prodotto dall'uomo, secondo una visione ecologica dell'economia che si traduce nel progressivo miglioramento della qualità della vita attraverso:

- l'implementazione delle linee di intervento a supporto delle politiche ambientali di "comando e controllo" fondate sui regimi autorizzanti e prescrittivi;
- l'introduzione di nuovi modelli di consumo e di comportamento, dei cittadini e dei soggetti economici e istituzionali, nei quali siano portanti la condivisione delle responsabilità a tutti i livelli della società, l'integrazione delle misure normative con

altri strumenti (aiuti finanziari, incentivi economici e fiscali,...) e la messa a punto di strumenti orizzontali di sostegno (raccolta di informazioni di base sull'ambiente, ricerca, pianificazione settoriale e territoriale, informazione, formazione);

- l'uso sostenibile delle risorse inteso anche come elemento necessario per non compromettere il risultato quali/quantitativo delle attività economiche.

Il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità si attua attraverso gli strumenti programmatori quali:

- Piani di azione per favorire lo sviluppo sostenibile;
- Accordi su base volontaria volti a raggiungere risultati di efficacia ecologica dei processi produttivi quali l'adozione di sistemi di gestione ambientale da parte delle imprese e gli accordi volontari a livello territoriale o di distretto produttivo;
- Piani di Azione Ambientale a livello locale (Agenda 21);
- introduzione dei Sistemi di Gestione Ambientale per il coordinamento delle attività e dei processi che influenzano l'Ambiente;
- diffusione e introduzione delle tecnologie pulite nei processi produttivi e nel sistema economico;
- sensibilizzazione e comunicazione per contribuire all'affermarsi dei modelli di sviluppo sostenibile e favorire forme di partecipazione, alleanze e sinergie sul territorio.

1.2.2 Gli accordi internazionali ed europei

L'evoluzione programmatica e normativa internazionale relativa ai problemi ambientali delinea le principali fasi di sviluppo, attuazione e integrazione di politiche di sostenibilità ambientale a vari livelli di governo. Gli accordi internazionali e le convenzioni europee costituiscono la base di riferimento per tutti i livelli di governo, pubblici e privati, nella realizzazione di linee programmatiche che devono orientarsi verso l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile. Gli accordi internazionali non sono sempre in grado di imporre l'applicazione delle norme giuridiche nei singoli paesi e all'evoluzione delle politiche ambientali globali non sempre è corrisposta una loro adeguata attuazione a livello locale. La cooperazione tra i paesi resta, in effetti, il principale strumento politico per la tutela ambientale e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Fino ad oggi sono stati firmati oltre 200 trattati relativi all'ambiente. I primi accordi internazionali risalgono alla seconda metà del secolo scorso e fino agli anni 70 di questo secolo si sono interessati prevalentemente di regolamentare la pesca e la protezione dell'Artico.

I temi relativi allo sviluppo sostenibile iniziano ad essere affrontati, dalle istituzioni internazionali, nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano svoltasi a Stoccolma nel 1972, ma si affermano come prioritari per lo sviluppo mondiale solo nel 1987 con il "Rapporto Brundtland" e nel 1992 con la "Conferenza di Rio de Janeiro".

I risultati ottenuti nella Conferenza di Stoccolma sono importanti perché costituiscono il primo tentativo di ragionamento diplomatico e politico a livello internazionale sui temi dello sviluppo e dell'ambiente globale. Fra i principali obiettivi raggiunti va segnalata la nascita del Programma Ambientale delle Nazioni Unite (UNEP, United Nations Environmental Programme), ovvero il programma delle Nazioni Unite sui problemi ambientali, nato con lo scopo di coordinare e promuovere le iniziative delle Nazioni Unite relativamente alle questioni ambientali. A Stoccolma, è stato elaborato anche un Piano d'Azione contenente 109 raccomandazioni e una dichiarazione con 26 principi sui diritti e le responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente. Questo piano prevedeva, inoltre, una serie di azioni di monitoraggio dello stato dell'ambiente che doveva servire da supporto alle attività di politica ambientale dei vari paesi.

Per quanto riguarda gli accordi specifici sull'ambiente, di particolare interesse è la Conferenza di Ginevra tenutasi nel 1979, dove il principale risultato è legato al lancio di un Programma Mondiale sul Clima (World Climate Programme), e all'approvazione di un protocollo sull'inquinamento atmosferico transnazionale, firmato dagli Stati Uniti e i paesi europei. Sebbene durante la Conferenza di Ginevra non sia stato possibile stimolare l'adozione di strumenti di attuazione a livello globale, sono stati però mossi i primi passi verso accordi parziali, cioè limitati al numero dei paesi firmatari. Nel corso degli anni, questo tipo di accordi si è rivelato il più efficace e attuabile proprio perché rivolto a un problema specifico e ad un numero limitato di paesi.

A livello globale, la prima iniziativa rilevante espressa dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite si realizza nel 1983. È la nascita della Commissione per lo Sviluppo e l'Ambiente (WCED, World Commission on Environment and Development). Questa commissione è importante perché ha prodotto, quattro anni più tardi, il Rapporto Brundtland, ovvero il volume intitolato "Our Common Future" (Il nostro futuro comune), che contiene, fra l'altro, la definizione canonica di sviluppo sostenibile. Anche se la riflessione sui temi dello sviluppo sostenibile procede a livello internazionale però, dal punto di vista degli strumenti, non sono ancora stati superati gli accordi parziali o le dichiarazioni senza effetto legale (Lanza, 2002).

Il primo vero passo per gli impegni politici è stato fatto con la Conferenza di Toronto nel 1988. Alcuni degli impegni più forti hanno riguardato i cambiamenti climatici: riduzione delle emissioni di anidride carbonica in misura del 20% rispetto a quelle del 1988 e miglioramento dell'efficienza energetica nella misura del 10% entro il 2005.

La più complessa conferenza internazionale su temi ambientali è però quella svoltasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Il nome ufficiale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development) ne esprime in modo sintetico gli obiettivi. La conferenza testimonia che in maniera ufficiale il mondo ha preso coscienza del rapporto che lega l'ambiente all'economia. In tale prospettiva ogni attività dell'uomo, non solo economica, dipende dalla qualità delle interrelazioni tra società e natura e la crescita economica non basta a uno sviluppo reale per migliorare la qualità della vita.

Il primo documento della conferenza è la Dichiarazione di Rio, che comprende un preambolo e 27 principi, dove si danno indicazioni volte a promuovere un più sano rapporto tra uomo e ambiente. Ne consegue la necessità che le attività umane si attengano ad un modello di sviluppo che sostenga il loro progresso nell'intero pianeta, anche per un futuro lontano. Durante la conferenza sono state redatte anche due Convenzioni, una sul cambiamento climatico e l'altra sulla biodiversità, ma l'obiettivo di Rio era quello giungere alla firma di una Carta della Terra, un documento che ponesse le fondamenta per un diritto internazionale dell'ambiente e quindi di individuare qualche forma di obbligo e sanzioni. Quest'obiettivo non è stato raggiunto e i documenti contenuti nella Dichiarazione di Rio hanno una valenza prettamente politica priva di aspetti giuridicamente vincolanti. A Rio, oltre alla Dichiarazione ed alle Convenzioni, è stato firmato un altro documento, l'Agenda 21 che rappresenta un vero e proprio programma di azione per lo sviluppo sostenibile da adottare durante il XXI secolo. La realizzazione di questo programma si basa sulla consapevolezza che solo l'impegno delle comunità locali (Comuni, Province, Regioni) può portare ad un suo effettivo svolgimento. Il programma Agenda 21, sottoscritto da 170 paesi, analizza le problematiche ambientali in rapporto all'economia, alla società e alla cultura. Indica le linee direttrici per uno sviluppo sostenibile affrontando, oltre tematiche specifiche (foreste, oceani, clima, deserti, aree montane), anche quelle generali (demografia, povertà fame, risorse idriche, urbanizzazione) ed intersectoriali (trasferimenti di tecnologie), al fine di realizzare strategie e misure atte a invertire l'attuale trend di degrado ambientale e a promuovere uno sviluppo sostenibile per tutti gli stati.

Gli accordi internazionali che coinvolgono temi relativi allo sviluppo sostenibile, e in particolare agli aspetti relativi all'ambiente globale, hanno spesso preso la forma di dichiarazioni non vincolanti. La soluzione dei problemi ambientali globali è resa incerta soprattutto dall'assenza di un'autorità che ponga in essere gli strumenti di controllo. Alla Convenzione sul cambiamento climatico di Rio de Janeiro si è aggiunto un protocollo firmato a Kyoto nel 1997 che è di capitale

importanza per il controllo dei gas serra. Con questo protocollo, i paesi maggiormente industrializzati e quelli dalle economie in transizione hanno fissato un obiettivo medio di riduzione delle emissioni di circa il 5% rispetto al 1990. La maggior parte dei paesi dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) ha accettato la sfida di Kyoto, ma, nel 2001, gli Stati Uniti in alternativa hanno redatto un documento che è stato giudicato, dalla gran parte degli osservatori, troppo debole.

La difficoltà di realizzare i programmi internazionali sui temi ambientale e di avviare un effettivo processo di sviluppo sostenibile ha portato alla necessità di convocare nuovamente tutti i capi di governo della Terra per partecipare a un nuovo vertice mondiale. Su invito delle Nazioni Unite, si è così organizzato a Johannesburg, tra il 26 agosto e il 4 settembre 2002, il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD, World Summit on Sustainable Development). A Johannesburg si è dovuto constatare che, a dieci anni da Rio, la gran parte dei parametri ambientali è peggiorata mentre sono aumentate ancora le disuguaglianze economiche nel mondo. Sebbene le tematiche ambientali siano rimaste al centro dell'attenzione del vertice, durante gli incontri è emerso che alla base dei problemi concernenti lo sviluppo globale vi è soprattutto il crescente divario tra paesi ricchi e paesi poveri. Rispetto a Rio, il Summit di Johannesburg si è così trasformato da un "summit sull'ambiente" in una piattaforma per i processi di sviluppo sostenibile, dove la crescita sostenibile è stata strettamente collegata a programmi per la riduzione della povertà. Nonostante le difficoltà, il vertice ha però mostrato un rinnovato impegno politico verso uno sviluppo sostenibile a livello globale e ha deciso di mobilitare azioni a tutti i livelli, favorendo "partnership" (legami) tra Paesi sviluppati e in via di sviluppo, istituzioni internazionali, ONG (organizzazioni non governative) e settore privato.

Tabella 1 - Accordi Internazionali Ambiente e Sviluppo Sostenibile

Accordi Internazionali Ambiente e Sviluppo Sostenibile				
1972	Stoccolma (Svezia)		Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano	Piano d'azione e dichiarazione sui diritti e le responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente; nascita del programma delle Nazioni Unite sui problemi ambientali (UNEP)
1979	Ginevra (Svizzera)		Conferenza sul programma mondiale per il clima (World Climate Programme)	Protocollo sull'inquinamento atmosferico transnazionale firmato da Stati Uniti e paesi europei
1980				Strategia Mondiale per la conservazione
1983			Commissione mondiale su sviluppo e ambiente (World Commission on Environment and Development)	Progettazione del rapporto Brundtland
1987				Rapporto Brundtland - Il Nostro Futuro Comune (Our Common Future)
1992	Rio de Janeiro (Brasile)		Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo Vertice della Terra/UNCED	Agenda 21; Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste; Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo; Convenzione quadro sulla biodiversità; Convenzione quadro sui cambiamenti climatici.
	Vienna (Austria)		Conferenza di Vienna	V Piano d'Azione Ambientale dell'UE "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" 1993/1999 Convenzione per la riduzione della fascia dell'ozono
1993				Piano Nazionale per lo sviluppo sostenibile

				in Italia
1994	Aalborg (Danimarca) Parigi (Francia)	1ª Conferenza Europea sulle città sostenibili		Carta delle città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile Convenzione per combattere la desertificazione
1996	Lisbona (Portogallo) Istanbul (Turchia)	2ª Conferenza europea sulle Città Sostenibili Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insempiamenti Umani/Habitat II		
1997	New York (Stati Uniti d'America)	XIX Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite/UNGASS (Rio+5)		Trattato di Amsterdam – Integrazione della protezione ambientale nelle altre politiche comunitarie Protocollo di Kyoto - Convenzione sul cambiamento climatico
1999	Ferrara (Italia)	Conferenza di Ferrara		Carta di Ferrara – Coordinamento Agende 21 locali italiane Riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente – Istituzione del Servizio per lo sviluppo sostenibile
2000	Hannover (Germania)	3ª Conferenza europea sulle Città Sostenibili		Dichiarazione del Millennio
2001	Doha Qatar	Vertice dell'Organizzazione Mondiale del Commercio		VI Piano d'Azione Ambientale 2002/2010 dell'UE "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" Strategia dell'Unione Europea per lo Sviluppo Sostenibile Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia
2002	Monterrey (Messico) Roma (Italia) Johannesburg Sud (Africa)	Conferenza Internazionale per il Finanziamento dello Sviluppo Vertice Mondiale FAO sull'alimentazione Vertice Mondiale sullo Sviluppo sostenibile		

Glossario della tabella

CCOL	Coordinating Committee on the Ozone Layer
EMEP	European Monitoring and Evaluation Programme
FCCC	Framework Convention on Climate Change
INC	Intergovernmental Negotiation Committee
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
LRTAP	Long Range Transboundary Air Pollution
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
WSSD	World Summit on Sustainable Development

1.2.3 Le politiche ambientali dell'Unione Europea

La tematica ambientale entra a pieno titolo nella politica comunitaria solo con l'“Atto Unico” del 1986 e il Trattato di Maastricht del 1992. Negli anni precedenti l'Atto Unico, la politica ambientale era legittimata da alcuni articoli del trattato istitutivo della Comunità europea riguardanti il riavvicinamento delle legislazioni e la ripartizione di competenze tra istituzioni e Stati membri.

Con l'Atto Unico la salvaguardia ambientale viene indicata come uno degli scopi della Comunità Europea (CE). L'adozione di una politica ambientale sistematica da parte della CE deve essere vista nel più ampio contesto del perseguimento di obiettivi ambientali, sociali ed economici in maniera coordinata e reciprocamente compatibile.

Nel Trattato di Maastricht la politica ambientale europea viene espressa nell'articolo 130R, dove lo sviluppo sostenibile viene consacrato come obiettivo prioritario dell'Unione europea, mirando al benessere delle generazioni future in Europa e in tutto il mondo, in termini di prosperità economica, giustizia sociale e sicurezza, elevate norme ambientali e gestione razionale delle risorse naturali di base.

Un approccio più concreto e pragmatico dell'Unione Europea verso alcuni problemi ambientali globali è emerso soprattutto nei confronti del Protocollo di Kyoto (1997), dove l'Europa ha mostrato di essere particolarmente sensibile al tema del cambiamento climatico e ha richiesto l'adozione di “politiche di non rimpianto”, ovvero l'adozione di tutte le politiche necessarie alla tutela ambientale, enfatizzando un approccio molto prudente.

Al Summit di Johannesburg, l'Unione Europea ha nuovamente confermato la propria adesione alla causa dello sviluppo sostenibile e, tra i principali obiettivi da raggiungere entro il 2015, si è prefissa di abbassare la soglia di povertà, ritenuta tra le principali cause di un mancato sviluppo globale. Durante il Summit, l'Unione Europea ha inoltre posto come problema prioritario quello di concretizzare i programmi globali attraverso adeguati meccanismi di monitoraggio.

All'interno dell'Unione Europea, le politiche di tutela ambientale sono realizzate attraverso un'azione programmatica che coinvolge tutti gli Stati membri. Il principale strumento della politica ambientale dell'Unione Europea è il “Programma di Azione”. Finora sono stati elaborati sei Programmi d'Azione che progressivamente hanno permesso di inserire le tematiche ambientali nella politica globale europea. In particolare con il V Programma d'Azione per l'ambiente (1992-1999) si è sottolineata l'esigenza di integrare gli obiettivi ambientali nelle altre politiche comunitarie. Il programma ribadisce che la tutela, la salvaguardia e la valorizzazione ambientale devono essere perseguiti attraverso un approccio preventivo dell'ambiente, incentrato su interventi ex ante piuttosto che su azioni di risanamento ex post, attraverso la conciliazione delle prospettive di sviluppo con le istanze dell'ambiente ed attraverso un equilibrio tra miglioramento complessivo della qualità di vita e capacità di carico degli ecosistemi.

Nel mese di gennaio del 2001 è stato varato il “VI Programma d'azione per l'ambiente”. Il nuovo programma integra i temi ambientali nella strategia politica di sviluppo sostenibile adottata dall'Unione Europea per il decennio 2001-2010. Sebbene continui a perseguire alcuni degli obiettivi del V Programma, il VI Programma d'azione per l'ambiente 2010, intitolato “Our Future, Our Choice” (Il nostro futuro, la nostra scelta) va oltre, adottando un approccio più strategico. Nel Programma si fa, infatti, appello ad un maggiore coinvolgimento di tutte le compagini sociali in cerca di soluzioni innovative e sostenibili per i problemi ambientali.

L'adozione del VI Programma da parte dell'Unione Europea, da un lato, ha sancito definitivamente l'impegno a far sì che tutte le politiche settoriali siano improntate ai principi della sostenibilità, dall'altro, ha fatto emergere l'esigenza di sottoporre il processo di pianificazione a procedure di valutazione.

In ambito europeo, la tutela ambientale e quella della salute dei cittadini sono affrontate anche nel Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente adottato dalla Commissione Europea nel 2000. Il testo delinea la struttura di un futuro sistema comunitario di responsabilità per danni all'ambiente volto a realizzare il principio “chi inquina paga” (uno dei principali obiettivi

di politica comunitaria per l'ambiente) e descrive le componenti fondamentali che lo dovrebbero rendere efficace e praticabile.

1.2.4 Le politiche di sviluppo sostenibile in Italia

La posizione italiana rispetto alle politiche comunitarie è contenuta nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile approvata il 2 agosto 2002. La strategia, approvata dal Cipe (Comitato Interministeriale di Programmazione Economica), individua, per il prossimo decennio, i principali obiettivi ed azioni per quattro aree prioritarie:

- clima;
- natura e biodiversità;
- qualità dell' ambiente e della vita negli ambienti urbani;
- uso sostenibile e gestione delle risorse naturali e dei rifiuti.

Per ognuna delle quattro aree prioritarie, la strategia adottata individua obiettivi e azioni, derivanti sia dagli impegni internazionali che l'Italia ha sottoscritto, sia dagli impegni nazionali che si è data, corredati da una serie di indicatori di performance in grado di misurare il raggiungimento. Gli strumenti d'azione individuati prevedono l'integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore, a partire:

- dalla valutazione ambientale di piani e programmi;
- dall'integrazione del fattore ambientale nei mercati, con la riforma fiscale ecologica nell'ambito della riforma fiscale generale, la considerazione delle esternalità ambientali e la revisione sistematica dei sussidi esistenti;
- dal rafforzamento dei meccanismi di consapevolezza e partecipazione dei cittadini;
- dallo sviluppo dei processi di Agenda 21 locale;
- dall'integrazione dei meccanismi di contabilità ambientale nella contabilità nazionale.

Per l'attuazione di una siffatta strategia occorre una rivisitazione degli strumenti della politica ambientale in direzione:

- del miglioramento della legislazione di protezione ambientale e della sua applicazione, attraverso la predisposizione di Testi Unici Ambientali che superino le incertezze del quadro normativo nazionale;
- dell'integrazione dell'ambiente nelle politiche di settore e nei mercati, favorendo prodotti e servizi di qualità ambientale superiore;
- dell'attuazione della riforma fiscale ecologica attraverso l'attuazione del principio "chi inquina paga";
- della mitigazione delle esternalità ambientali favorendo la graduale internalizzazione dei costi esterni da parte delle aziende, e della revisione delle politiche dei sussidi;
- della introduzione della contabilità ambientale, ovvero un'analisi degli aspetti di sostenibilità ambientale dello sviluppo che integri la logica economica, e che non si limiti al settore pubblico, ma che coinvolga allo stesso modo quello privato attraverso l'innovazione e la certificazione dei processi;
- della maggiore efficacia dei processi di informazione e partecipazione del pubblico;
- della crescita del ruolo decisionale dei cittadini e dello sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica;
- della formazione e dell'informazione come elementi strategici per la promozione di comportamenti critici e propositivi nei processi decisionali.