

PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO



In vista della prossima conferenza ONU sullo sviluppo sostenibile (Rio+20), il focus presenta proposte e riflessioni su alcune tematiche strategiche per il cambiamento: se da un lato una gestione più responsabile e innovativa delle risorse naturali (dall'acqua al suolo alle foreste) è indispensabile, dall'altro non è più eludibile un'evoluzione dei modelli di riferimento (dagli indicatori economici ai sistemi energetici).

INTRODUZIONE

Rio + 20: l'Europa alla guida del cambiamento

DI VITTORIO PRODI

Il prossimo giugno 2012 celebreremo i vent'anni dalla Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo, convocata a Rio de Janeiro dal 4 al 12 giugno 1992. Tale Conferenza ha costituito il punto di svolta nel rapporto tra sviluppo e tutela dell'ambiente e, al contempo, attraverso le iniziative che in quella sede sono state lanciate, il faro della lotta al cambiamento climatico. A Rio dobbiamo, infatti, da un lato la definizione del contenuto della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (UNFCCC) e della Convenzione sulla biodiversità (CBD), ma dall'altro anche la codificazione dei principi elaborati fino a quel momento in campo ambientale in coerenti strumenti non legalmente vincolanti, quali l'Agenda 21 e, soprattutto, la "Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo".

Con l'Earth Summit, com'è stata definita la Conferenza del '92, si compie, dunque, un primo autorevole tentativo di sommare all'approccio per principi, che aveva caratterizzato fino ad allora le iniziative internazionali in campo ambientale, un quadro coercitivo di implementazione. In questi vent'anni, tuttavia, lo spirito di Rio sembra aver perso forza, e ai pochi successi si sono alternati frequenti insuccessi nei tentativi di darvi seguito.

Le Conferenze delle Parti della Convenzione quadro sul cambiamento climatico (COP), infatti, hanno saputo solo in parte dar forma alla transizione verso la sostenibilità ambientale che il Summit di Rio ha interpretato. Le diciassette COP che si sono succedute in questo ventennio, infatti, non sono state all'altezza del mandato conferito nel 1992, e anzi hanno messo in luce un doppio limite, di contenuto e organizzativo.

Sotto il primo profilo, i meccanismi vincolanti che pur hanno messo in opera, il più noto e importante dei quali è il Protocollo di Kyoto, non hanno ripartito in modo equo e globalmente condiviso lo sforzo di cambiamento. Per quanto concerne, invece, l'aspetto istituzionale, gli Stati membri non sono riusciti a strutturare l'interdipendenza riconosciuta a Rio, né tantomeno ad aggiornare la *governance* rispetto ai nuovi equilibri economico-demografici.

Con il vertice di Copenhagen, nel dicembre 2009, questa progressiva perdita di capacità decisionale sembra aver, finalmente, toccato il fondo. I successivi negoziati sul clima di Cancun, insieme alla Conferenza sulla biodiversità di Nagoya, nel 2010, sembrano mostrare i primi segni di una nuova consapevolezza, da parte degli Stati, dell'urgenza di rinnovare quello spirito autenticamente rivoluzionario che si respirava nel '92.

A Rio de Janeiro, il prossimo giugno, questa lenta risalita dovrebbe trovare la sua migliore espressione in una nuova Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile, che chiamerà ancora una volta, vent'anni dopo, i leader mondiali a raccolta. Si tratterà, da un lato, di definire nuove priorità nell'azione internazionale in tema di ambiente e lotta al cambiamento climatico, ma dall'altro anche di rilanciare una costituzione di principi che illumini autorevolmente questi sforzi, ma che sappia anche inquadrarli in un più importante e completo cambiamento di civiltà.

Per quanto concerne la prima, più concreta, prospettiva, sono due i temi principali sui quali si pone l'attenzione, come segnalato dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 20 giugno scorso dedicata a Rio+20¹. Da un lato, la Conferenza sullo sviluppo sostenibile può avviare una "transizione accelerata e profonda verso un'economia verde, un'economia che genera crescita, crea posti di lavoro ed elimina la povertà investendo nel capitale naturale, oltre a preservarlo", che viene presentata come lo strumento "dal quale dipende la sopravvivenza a lungo termine del nostro pianeta". Dall'altro, a Rio+20 spetta il rilancio della "la riforma della *governance* internazionale dello sviluppo sostenibile, di cui si avverte da tempo l'urgenza"².

Le istituzioni Europee, ancora una volta, hanno le idee chiare quanto al contenuto di questi due interventi. All'Unione, infatti, viene unanimemente riconosciuta una leadership globale tanto sotto il profilo della bontà delle azioni di lotta al cambiamento climatico quanto rispetto agli strumenti legislativi con cui vengono portate avanti.

La transizione verso un'economia "verde"

Rispetto al primo tema, quello dell'economia verde, la Commissione Europea individua come l'obiettivo non possa essere che il radicale ripensamento del "modello convenzionale di progresso economico"³. Fondamentale in questa rivoluzione sono, da un lato, le politiche di tutela e di accesso equo delle risorse naturali e di azzerramento delle emissioni (tra le quali figurano anche i meccanismi di mercato, come l'ETS), insieme a una radicale revisione delle modalità di misurazione della crescita e del progresso; dall'altro, la definizione di adeguati strumenti normativi⁴.

Quanto alle risorse naturali fondamentali, di cui si evidenzia la centralità anche nella lotta alla povertà, la Commissione individua l'accesso all'acqua e all'energia (la Comunicazione ricorda come oltre 1,4 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso all'energia elettrica e 2,7 miliardi ricorrono a metodi tradizionali a base di biomassa per cuocere il cibo), l'uso sostenibile del suolo, la conservazione delle foreste e

la valorizzazione dei rifiuti come i temi principali dell'impegno non solo dell'Unione, ma dell'intera comunità internazionale, e in particolare dei paesi emergenti⁵.

In questo senso gli sforzi compiuti a Cancun in tema di REDD (i progetti ONU per la riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado forestale), sono un primo passo nella giusta direzione. La UE, con le sue iniziative *Europa 2020* e la successiva *Tabella di marcia verso il 2050*, sostiene la Commissione, può fornire gli esempi migliori sulle modalità di realizzazione di quegli obiettivi individuati come prioritari.

La Comunicazione, infatti, suggerisce di estendere, nel corso della prossima Conferenza di Rio, proprio i programmi e le buone pratiche europee almeno a parte delle questioni critiche. Quanto all'acqua, in particolare, Rio+20 dovrebbe favorire "partenariati internazionali" per l'accesso e la gestione dei bacini idrografici, sul modello dell'iniziativa UE in tema. Circa l'accesso all'energia, invece, la Comunicazione individua negli accordi UE-Africa per l'energia, nel fondo fiduciario UE per le infrastrutture in Africa e nello strumento ACP-UE per l'energia, buoni esempi di modalità con cui garantire gli obiettivi di sostenibilità ed accesso equo. Per quanto concerne, invece, la tutela dei mari e della biodiversità e la promozione della sostenibilità dell'agricoltura e la tutela del suolo, la Comunicazione considera i programmi ONU una buona base di partenza, sebbene le iniziative esistenti (Convenzione sul diritto del mare UNCLOS, iniziative FAO in materia di agricoltura) necessitino di maggiori finanziamenti e di un'applicazione universale e convinta⁶.

In sintesi, secondo la Commissione si tratterà di definire una "tabella di marcia per l'economia verde", che definisca gli obiettivi e le azioni di Rio+20 in un quadro legislativo che possa garantirne l'applicazione e che inciti i paesi e le comunità regionali e locali, attraverso la diffusione di buone pratiche, all'impegno nel cambiamento⁷.

Gli strumenti normativi per il rilancio dell'economia verde

Rispetto agli strumenti normativi, invece, che compongono il secondo aspetto del rilancio dell'economia verde, la Comunicazione ne mette in luce l'importanza, anche in virtù della potenziale combinazione con strumenti di mercato, sul modello dell'Emission Trading System sviluppato dall'Unione Europea.

Un primo tema all'ordine del giorno, in particolare, è quello della riforma dei regimi tributari che, secondo la Commissione dovrebbero spostare "l'onere fiscale dal lavoro alle attività che incidono sull'ambiente e sull'energia"; sotto il profilo fiscale, poi, è necessario assicurare un "ambiente normativo favorevole" per l'"accesso ai finanziamenti e al capitale di rischio". La Comunicazione, inoltre, chiama in causa l'impegno preso dal G20 nel 2009 di "razionalizzare ed eliminare gradualmente le sovvenzioni inefficaci a favore dei combustibili fossili", che giocano un ruolo fondamentale nell'impedire una trasformazione radicale dell'approccio alla produzione e

consumo di energia. Un altro aspetto fondamentale dell'impegno in termini legislativi per uno sviluppo sostenibile è quello che concerne la disciplina internazionale commerciale, rispetto alla quale la Comunicazione mette in luce la necessità di un duplice approccio. Da un lato, infatti, è necessario garantire la possibilità di adottare "misure per promuovere lo sviluppo sostenibile, a patto che tali misure non costituiscano una discriminazione arbitraria o ingiustificata, né una restrizione dissimulata degli scambi internazionali". Dall'altro, è altrettanto importante agire sulla riduzione o soppressione degli "ostacoli tariffari" per le tecnologie e i beni verdi. Una terza priorità, infine, secondo la Commissione, è quella di varare misure internazionali di contrasto dei traffici illegali che mettono in pericolo l'ambiente, dai rifiuti alle risorse naturali e promuovere l'inserimento di clausole di sostenibilità negli accordi internazionali⁸.

Anche in tema di innovazione normativa, come per la tutela e l'accesso alle risorse, l'Unione Europea può offrire un ottimo contributo programmatico. Iniziative come quella del Piano di Azione Europeo per l'applicazione delle normative, il governo e il commercio nel settore forestale (FLEGT), che hanno saputo coniugare l'iniziativa privata a quella pubblica e hanno coinvolto la società civile organizzata, sono esempi di buone pratiche da recuperare anche sul piano internazionale. Anche in tema di sostanze pericolose e rifiuti, poi, la legislazione Europea (si veda ad esempio la direttiva 65 del 2011 sulla "restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche"), può fornire un quadro normativo coerente per definire il regime internazionale relativo alla gestione dei



Disegno originale di © Davide Bonazzi

prodotti chimici, in linea con l'obiettivo definito a Johannesburg che impone entro il 2020 un utilizzo sostenibile per l'uomo e la natura di tali prodotti. Per quanto concerne, infine, il tema delle politiche fiscali ed economiche a favore dello sviluppo sostenibile, la Commissione ricorda come Rio+20 dovrebbe "consolidare e rafforzare le strategie e i meccanismi di finanziamento esistenti, o instaurare, laddove necessario, nuovi regimi di finanziamento pubblico-privato", coinvolgendo le istituzioni finanziarie internazionali, pubbliche e private, in "strategie di finanziamento dell'economia verde che possano produrre risultati dimostrabili"; anche rispetto all'APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo), infine, l'Unione Europea (che contribuisce per il 58% al-

l'aiuto mondiale e si è impegnata a portare tale soglia allo 0,7% del Reddito Nazionale Lordo europeo entro il 2050) dev'essere presa ad esempio, e tali contributi non possono che avere una destinazione in termini di politiche di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico⁹.

La necessaria riforma della *governance* internazionale dello sviluppo sostenibile

Il secondo tema che Rio+20 dovrà affrontare, poi, è quello della costruzione di un nuovo quadro istituzionale internazionale di governo in tema di ambiente e sviluppo sostenibile. Come sostiene la Commissione nella Comunicazione del giugno 2011, infatti, “per raggiungere uno sviluppo sostenibile, rendere le nostre economie più compatibili con l'ambiente ed eliminare la povertà è indispensabile poter disporre di valide strutture di *governance*”, e al contempo “è però ampiamente riconosciuto che quelle attuali hanno bisogno di essere riformate a fondo”.

La Commissione in particolare individua tre direzioni d'azione. La prima riguarda il sistema delle Nazioni Unite, del quale si sottolinea come sia necessario integrare e rendere coerenti le azioni condotte in modo separato nei “pilastri economia, società e ambiente”, un'azione di coordinamento che l'ONU stessa sta conducendo¹⁰. La Comunicazione presenta diverse strategie per raggiungere questo obiettivo: il rafforzamento del Consiglio economico e sociale ONU, l'attribuzione alla Commissione per lo sviluppo sostenibile dello status di organismo permanente, ma anche il miglioramento della competenza in tema di sostenibilità e delle risorse dedicate degli uffici regionali¹¹.

Un'altra urgenza è quella relativa alle strutture politiche (ONU, organizzazioni regionali) ed economiche mondiali (WTO, Banca Mondiale, FMI, Banche di sviluppo regionali), posto che “sul piano ambientale la *governance* internazionale è debole”, sia in termini istituzionali che di peso attribuito alle politiche ambientali nella distribuzione delle risorse, e i tentativi compiuti dall'UNEP (la Comunicazione ricorda il gruppo di alto livello istituito dal *cd.* processo Nairobi-Helsinki) non hanno condotto finora ad alcun miglioramento in tema¹². È proprio sull'UNEP che, secondo la Commissione, dev'essere riposto il maggior sforzo di rafforzamento: in tal senso, oltre all'ipotesi di estenderne “competenze e responsabilità”, l'opzione principale, rilanciata anche da alcuni dei contributi che seguiranno in questo focus, è quella di trasformare il Programma in un'agenzia specializzata ONU, come sono, ad esempio, la FAO o l'UNESCO, anche se ciò richiederebbe la definizione di una convenzione *ad hoc*.

Un terzo settore di intervento individuato dalla Commissione è quello relativo ai *cd.* “attori non governativi”: le popolazioni interessate, gli enti locali, le ONG, la comunità scientifica, le imprese devono essere maggiormente coinvolte, secondo la Comunicazione, nelle azioni di sviluppo sostenibile¹³.

Ri-costruire un quadro di principi

Come ho già detto, però, Rio+20 non può limitarsi a rappresentare il rilancio di un'iniziativa condivisa e concreta in direzione della sostenibilità, ma deve ri-costruire un quadro di principi che in qualche modo giustifichi tale lotta e sostenga il cambiamento di civiltà che chiediamo. La Conferenza del prossimo giugno, dunque, non è chiamata a festeggiare solo l'anniversario della Convenzione Quadro sul cambiamento climatico, ma deve onorare al meglio anche quello della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo.

Alla Dichiarazione dobbiamo, infatti, la prima codificazione sul piano internazionale non solo dei principi fondamentali che regolano l'iniziativa e la legislazione in campo ambientale (principio di precauzione, principio "chi inquina paga", principio di prossimità, valutazione d'impatto ambientale) ma anche, più in generale, dei canoni che definiscono il contenuto di sostenibilità della nuova idea di sviluppo.

Il primo Principio della Dichiarazione di Rio, infatti, definisce la centralità dell'essere umano nel concetto di sviluppo sostenibile. Nel terzo, poi, è contenuto il cardine dell'uguaglianza e della responsabilità intergenerazionale: "*the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*", i cui corollari sono definiti dal quarto Principio, che dichiara requisito imprescindibile della sostenibilità dello sviluppo lo sradicamento della povertà, e dal Sesto, che individua come prioritaria l'attenzione ai bisogni dei paesi in via di sviluppo. Un altro cardine fondamentale della sostenibilità è quello, definito dal Principio n. 7, delle "*common but differentiated responsibilities*", non solo nella lotta al cambiamento climatico ma anche e più in generale nella riformulazione dei rapporti istituzionali tra paesi in via di sviluppo e potenze industriali, sui quali insiste anche il ventiduesimo Principio, che ricorda l'importanza di tutelare le popolazioni indigene e il valore positivo della diversità di cui sono portatrici.

Il Principio 25, infine, riassume lo spirito della Dichiarazione proclamando "Pace, sviluppo e protezione ambientale sono interdipendenti e indivisibili".

È proprio in direzione di una sintesi delle due anime di Rio+20, quella d'azione e quella di costruzione ideale, che sto indirizzando i miei sforzi a Bruxelles. Gli emendamenti alla Risoluzione del Parlamento Europeo sulla prossima Conferenza delle Parti di Durban che ho proposto, infatti, vogliono cercare di fondere, più che distinguere, i due piani d'azione fin da questo appuntamento, mettendo in luce il ruolo che la Dichiarazione del '92 può ancora svolgere nell'orientare le politiche ambientali.

A Rio saremo chiamati a dar corpo a questi sforzi isolati in una nuova fase costituente. Non basta definire una nuova scala di priorità d'azione e corrispondenti strumenti d'attuazione, per consentirci di imboccare, tutti insieme e tutti convintamente, la strada di uno sviluppo nuovo. Dobbiamo rilanciare quei principi universali che contribuiscono a definirne, e garantirne, l'equità e la sostenibilità. ♦

NOTE

1. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance, del 20 giugno 2011, COM(2011)0363.
In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:IT:PDF>.
2. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 1, p. 2.
3. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.1, p. 5.
4. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.1, pp. 5-6.
5. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.2, pp. 6-8.
6. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 4.2, p. 12.
7. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 4.1, pp. 11-12.
8. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.3, pp. 9-10.
9. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 4.2 e 4.3, pp. 12-14.
10. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.4, p. 10.
11. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.4, p. 11.
12. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 3.4, p. 11.
13. Comunicazione *Rio+20: verso un'economica verde e una migliore governance*, paragrafo 4.4, p. 15.