

Lo sviluppo sostenibile e le politiche per l'ambiente*

Matteo Mascia, Coordinatore del Progetto "Etica e Politiche Ambientali" della Fondazione Lanza,
Specialista in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani presso l'Università di Padova

1. La riflessione sullo sviluppo sostenibile e l'Agenda 21

Negli ultimi 20/30 si è affermata la consapevolezza a livello internazionale e nazionale dell'esistenza di una questione ambientale, come conseguenza del crescente degrado delle risorse naturali, dell'inquinamento dei fattori ambientali primari (aria, acqua, suolo) e del peggioramento della qualità della vita tanto nei paesi sviluppati del Nord, che in quelli in via di sviluppo del Sud del mondo. Processi quali il cambiamento climatico, la distruzione della fascia dell'ozono stratosferico, l'inquinamento degli oceani, la riduzione delle riserve naturali di acqua dolce, la desertificazione, la deforestazione, la perdita di biodiversità sono concreti campanelli d'allarme che segnalano come le attuali modalità di sviluppo delle società umane stiamo mettendo in pericolo la continuità della vita sul pianeta terra.

Le risposte delle organizzazioni internazionali, degli stati e della società civile alla questione ambientale sono andate definendosi, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, attorno al nuovo concetto dello sviluppo sostenibile. Per sviluppo sostenibile si intende «uno sviluppo che soddisfi i bisogni delle presenti generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri», questa è la definizione elaborata dalla Commissione Brundtland nel 1987 e adottata dalla Comunità internazionale in occasione della Conferenza di Rio.

La Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 ha rappresentato, da un lato, la presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica planetaria di questa situazione e, dall'altro, l'assunzione di impegni concreti da parte della comunità internazionale attraverso l'adozione, tra gli altri documenti, dell'Agenda 21, un programma d'azione per la realizzazione dello sviluppo sostenibile nel XXI secolo.

Il principio fondamentale che è alla base dello sviluppo sostenibile è quello della soddisfazione dei bisogni essenziali/diritti umani delle persone nella duplice scala intragenerazionale e intergenerazionale. Il fine dello sviluppo sostenibile è la persona umana e l'approccio della sostenibilità si sviluppa a partire dalla necessità di ricercare l'integrale realizzazione dei diritti umani di tutte le persone che vivono sul pianeta e delle generazioni future.

Sono racchiuse in questa affermazione alcuni significati dello sviluppo sostenibile che è necessario esplicitare:

-la questione della giustizia internazionale, intesa come riequilibrio delle disuguaglianze tra Nord e Sud del mondo;

-il riconoscimento dei diritti delle generazioni future e l'esigenza di una giustizia fra generazioni nell'utilizzo/sfruttamento dell'ambiente e delle sue risorse;

-l'ampliamento della lista dei diritti umani riconosciuti, a livello nazionale e internazionale, per comprendere l'ambiente e lo sviluppo o, in una parola, lo sviluppo sostenibile. Ciò che viene riconosciuto è che il diritto alla salute, alla casa, all'istruzione e gli altri diritti civili, politici, economici, sociali e culturali sono diritti non completamente esercitabili se non viene rispettato un più generale diritto allo sviluppo sostenibile che presuppone il diritto individuale e nello stesso tempo collettivo di poter partecipare, contribuire e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico di una comunità e di poter vivere in un ambiente naturale che favorisce e promuove il benessere delle persone e la loro qualità della vita.

Un secondo principio che viene affermato dall'approccio della sostenibilità è quello dei limiti della natura e della necessità di adeguare lo sviluppo economico a tali limiti. Ciò significa che se vogliamo realizzare uno sviluppo sostenibile dobbiamo ripensare i fondamenti dell'economia. In particolare, i tradizionali due parametri del capitale e del lavoro non sono più sufficienti, è necessario prendere in considerazione un terzo parametro rappresentato dal capitale naturale. Il capitale naturale è composto dall'insieme dei sistemi naturali (mari, fiumi, laghi, foreste, flora, fauna, territorio), dai prodotti della natura (agricoltura, caccia, pesca) e dal patrimonio artistico e culturale realizzato dalle società umane nel corso della loro evoluzione. Nella fase attuale di sviluppo, come conseguenza del rapido e imponente progresso scientifico e tecnologico, il capitale naturale è diventato l'elemento produttivo scarso e dunque il fattore limitante della crescita economica. In questa direzione è indispensabile spostare l'attenzione dalla quantità alla qualità della crescita economica che, per essere sostenibile, deve rispettare i vincoli dati dalla capacità di rigenerazione e di assorbimento da parte dell'ambiente naturale.

Ed è questo un terzo principio su cui si fonda la sostenibilità: garantire le condizioni che hanno consentito e che consentono alla vita di svilupparsi nel tempo controllando gli effetti negativi delle attività umane sulla natura (aria, acqua, suolo, biodiversità) minacciata da un uso sopradimensionato rispetto alla capacità di rinnovo/rigenerazione della stessa. Il problema non è quello di mantenere un equilibrio statico, che di per sé non esiste in natura, ma di salvaguardare e non compromettere i processi dinamici di autorganizzazione di un sistema bio-ecologico.

Bisogna qui sottolineare che la riflessione sullo sviluppo sostenibile, pur mantenendo la centralità della persona umana come soggetto morale, riconosce che ogni tipo di vita va valutata positivamente e rispettata, ampliando in questo modo i confini dell'attenzione morale in una prospettiva che possiamo definire di antropocentrismo responsabile.

Lo sviluppo sostenibile si presenta dunque, come un approccio complesso al cui interno sono comprese e interagiscono diverse dimensioni da quella ambientale a quella economica, da quella socio-culturale a quella istituzionale.

L'Agenda 21, cioè il programma d'azione (le cose da fare) per il 21° secolo approvato alla Conferenza di Rio, si sforza di tenere assieme questi differenti, ma interdipendenti aspetti, da un lato presentando le principali emergenze ambientali, economiche e sociali che attraversano le nostre società in questo periodo storico e, dall'altro, evidenziando gli strumenti e le azioni che

devono essere intraprese per farvi fronte in un'ottica sostenibile. Con l'Agenda 21 la comunità internazionale ha definito la cornice all'interno della quale bisogna ora realizzare il percorso per la sostenibilità, con la consapevolezza che non esiste un'unica modalità, ma una pluralità di azioni a partire dal contesto sociale, culturale, economico, ambientale all'interno del quale il percorso stesso si realizza.

2. Ecoefficienza ed ecosufficienza per uno sviluppo sostenibile

Come detto l'approccio sviluppo sostenibile si presenta multidimensionale e intersettoriale dove la politica ambientale si deve integrare con quelle nei settori economico, sociale, culturale e deve promuovere le necessarie trasformazioni in ambito istituzionale e amministrativo a tutti i livelli da quello internazionale a quello locale. In particolare una politica sostenibile deve essere una «politica attiva,» capace di tenere conto delle interazioni fra l'azione pubblica e l'attività privata e di promuovere e sostenere i processi di autorganizzazione e di mutamento sociale e culturale che avvengono nella società in modo da ricercare *il feedback* tra il momento della definizione dei fini e dei programmi e quello della loro attuazione.

Anche gli strumenti proposti dall'Agenda 21, per attuare politiche di sviluppo sostenibile, sono diversificati, infatti, a fianco dei tradizionali strumenti a carattere verticale (la normativa di settore fondata sul sistema del «comando e controllo»), vi sono quelli orizzontali: di tipo economico, rivolti a modificare i prezzi di mercato delle risorse, dei beni e dei servizi per incidere sui costi di produzione e/o di consumo (incentivi, sovvenzioni, sussidi, tasse); di tipo volontario, che si pongono l'obiettivo di anticipare l'intervento legislativo per avere poi un vantaggio competitivo sul mercato (etichetta ecologica, sistemi di gestione ambientale d'impresa Emas e Iso 14.000, ciclo di vita dei prodotti LCA); di tipo politico, rivolti a favorire il coordinamento e l'integrazione delle politiche e degli strumenti per l'ambiente con le altre politiche settoriali e a promuovere la partecipazione dei cittadini e dei soggetti attivi alle scelte di sviluppo di una comunità (valutazione di impatto ambientale, programmazione negoziata, patti territoriali, contratti d'area, contratti di quartiere, agende 21 locali, indicatori, forum/consulte di partecipazione).

L'utilizzo congiunto di questi strumenti è indispensabile e si sta rivelando efficace per promuovere una crescita economica che ponga maggiore attenzione alla qualità, più che alla quantità della produzione e del consumo. In questa direzione, due sono i principali ambiti d'intervento per la realizzazione dello sviluppo sostenibile, tanto nel Nord che nel Sud del mondo: l'ecoefficienza, che significa porre attenzione alla produzione soprattutto nei settori tradizionalmente inquinanti (industria, trasporti, agricoltura) e l'ecosufficienza, che significa promuovere un cambiamento negli stili di vita dei cittadini/consumatori.

Ecoefficienza: il principio di riferimento è molto semplicemente «fare di più con meno», cioè produrre gli stessi beni e servizi utilizzando meno risorse naturali, attraverso una maggiore efficienza nell'uso dell'energia e delle materie prime, e una riduzione delle emissioni di sostanze nocive e della produzione di rifiuti. La sfida che le nostre società hanno di fronte è, quella del «fattore 4» (ma si parla già di fattore 10) che significa quadruplicare la produttività delle risorse o, in altri termini, «raddoppiare il benessere dimezzando il prelievo di risorse naturali». La

tecnologia diventa in questa azione una grande alleata dell'ambiente e già oggi è in grado di dare delle risposte positive ed innovativi (lampadine a fluorescenza, elettrodomestici a basso consumo di acque ed energia, ...). L'ecoefficienza significa anche sfida per le imprese sempre più chiamate, almeno nelle nostre società ricche del Nord, a soddisfare e/o stimolare una crescente domanda di beni e servizi di qualità. E' la qualità il valore aggiunto per le imprese da spendere sul mercato con un duplice positivo risultato, da un lato ampliare i margini di crescita e quindi di guadagno per l'impresa e dall'altro diminuire l'impatto ambientale della produzione e del consumo.

Ecosufficienza: anche in questo caso il principio di riferimento è molto semplice «stare meglio, nel senso di avere più benessere e felicità, con meno beni e servizi». Ciò significa promuovere comportamenti sociali e istituzionali che favoriscano l'assunzione di nuovi valori, attitudini, stili di vita in modo da modificare le scelte di consumo e i modelli di comportamento così da sostituire alla cultura del «usa e getta» una nuova cultura della manutenzione, della riparazione e della sostituzione dei beni con servizi (condivisione di alcuni beni quali per esempio l'auto). La sfida è quella di responsabilizzare il cittadino/utente/consumatore sia per l'influenza diretta che le sue scelte hanno nei confronti dell'impatto ambientale (pensiamo al consumo energetico domestico e all'uso dell'auto), sia perché la sua scelta può influenzare in via indiretta le scelte a monte delle imprese, acquistando o meno un prodotto o un servizio, e decretando così il successo sul mercato dello stesso. Grande impegno deve essere rivolto nell'azione informativa e Normativa dei cittadini, che devono essere messi nelle condizioni di poter conoscere e saper distinguere i beni e servizi ecocompatibili e nello stesso tempo educati ai «valori forti» di solidarietà, di giustizia, di dignità della persona umana, oggi troppo spesso dimenticati di fronte ai più facili valori del denaro, del successo, dell'avere piuttosto che dell'essere.

Ecoefficienza e ecosufficienza, dunque, come strumenti per spostare le nostre società verso comportamenti sostenibili, sia sul fronte della produzione che su quello del consumo. L'efficacia di tali politiche necessita però, il rispetto di almeno tre criteri fondamentali: che i nuovi comportamenti richiesti, sia al mondo produttivo che ai consumatori, siano percepiti dagli stessi come necessari e giusti e dunque accettati; che gli stessi comportamenti siano percepiti come un miglioramento della qualità della vita e dunque attraenti; infine che possano essere concretamente realizzabili nel contesto di una società democratica. E' evidente che la soddisfazione di questi tre requisiti, per altro tutti a portata di mano, richiede da un lato, una forte azione educativa/formativa a tutti i livelli, scolastici ed extrascolastici, in grado di far comprendere la sfida culturale rappresentata dalla realizzazione dello sviluppo sostenibile e, dall'altro, uno sforzo creativo e un'assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti attivi della società.

3. Il ruolo delle comunità e delle istituzioni locali

Tra i soggetti attivi a cui l'Agenda 21 si rivolge, un ruolo strategico è assegnato alle istituzioni locali che nella loro azione di governo contribuiscono in modo crescente a determinare lo sviluppo economico, sociale e ambientale del territorio attraverso la definizione e l'attuazione di piani regolatori, energetici, del traffico, per la raccolta dei rifiuti, ecc..

Sono le comunità e gli enti locali a dover far fronte quotidianamente al crescente inquinamento e al peggioramento della qualità della vita urbana ricercando risposte concrete attraverso il confronto e, molto spesso, lo scontro con i cittadini. E' a livello locale che molti dei problemi ambientali (dall'inquinamento all'uso di alcune risorse quali l'energia e l'acqua, dalla sensibilizzazione all'azione educativa per promuovere nuovi stili di vita) e sociali (immigrazione, casa, lavoro, sicurezza) devono essere risolti ed è questa dimensione di governo che si presta più facilmente al coinvolgimento della popolazione nel processo di formazione e di decisione delle scelte istituzionali.

A confermare l'importanza delle città e delle comunità locali nell'attuazione della sostenibilità nel 21° secolo vi sono i dati statistici delle proiezioni delle Nazioni Unite secondo cui, nel corso dei prossimi 15/20 anni, come conseguenza dei processi migratori, oltre la metà della popolazione mondiale vivrà nei centri urbani. In Europa, già oggi, l'80% della popolazione vive nei centri urbani. La città è, e lo sarà sempre di più, il luogo di vita delle persone e dei popoli è, dunque, qui che bisogna intervenire per modificare i modelli organizzativi e le scelte di sviluppo, ma anche le modalità di produzione e di consumo, i comportamenti e i modi di pensare indispensabili per realizzare lo sviluppo sostenibile.

Nel capitolo 28 della Agenda 21, si afferma che «Ogni autorità locale deve aprire un dialogo con i propri cittadini. Con le associazioni locali e con le imprese private e adottare un'Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso le autorità locali possono imparare dalla comunità locale e dalle imprese e possono acquisire le informazioni necessarie per la formulazione delle migliori strategie. Il processo di consultazione può aumentare la consapevolezza ambientale delle famiglie ... ».

Dopo Rio alcune città europee hanno promosso, con il supporto dell'Unione europea, e del *Consiglio internazionale delle iniziative locali per l'ambiente* (International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI) la Campagna europea per la promozione della sostenibilità urbana cui hanno aderito circa un migliaio di amministrazioni locali dell'Europa occidentale, centrale e orientale, nonché, del bacino del Mediterraneo. La Campagna ha organizzato alcune importanti iniziative, quali le Conferenze delle città sostenibili ad Aalborg (Danimarca) nel 1994 e a Lisbona (Portogallo) nel 1996, durante le quali sono stati definiti i principi di fondo di uno sviluppo urbano sostenibile e le principali azioni che devono essere intraprese per la sua concreta attuazione. La terza Conferenza delle città sostenibili è programmata per il febbraio dell'anno 2000 ad Hannover, per fare un primo bilancio delle attività svolte e rilanciare l'impegno comune per uno sviluppo locale sostenibile.

Sulla base delle Carte delle città sostenibili e della pratica delle città che in questi anni hanno promosso percorsi di sostenibilità urbana si è delineato un percorso che definisce un'Agenda 21 locale e le modalità per la sua realizzazione.

L'Agenda 21 locale è un processo multisetoriale rivolto a definire ed attuare, ricercando il consenso e la partecipazione dei cittadini, un piano d'azione strategico di lungo periodo per realizzare lo sviluppo sostenibile a livello locale. Sinteticamente gli aspetti qualificanti di un'Agenda 21 locale sono:

-la costituzione di *un forum civico* che coinvolga tutti i soggetti attivi di una comunità e che ha il compito di orientare il processo di elaborazione dell'Agenda 21 e di monitorarne la sua applicazione;

-l'attivazione di azioni di consultazione del pubblico in modo da individuare i bisogni, i potenziali conflitti tra interessi diversi, le risorse che ognuno può mettere a disposizione;

-la predisposizione di un Rapporto sullo stato dell'ambiente urbano che consente di identificare le principali criticità ambientali;

-la definizione degli obiettivi di breve, medio e lungo periodo, la scansione dei tempi per la loro realizzazione, il ruolo e le azioni che i diversi attori coinvolti si impegnano a svolgere, in altre parole il Piano d'azione ambientale Agenda 21 locale;

-la predisposizione di momenti di verifica e di informazione sull'attuazione dell'Agenda 21.

Come detto precedentemente per l'Agenda 21 globale, anche per quella locale si sono posti alcuni «paletti», ma ampia autonomia è lasciata alla specificità e alla creatività della comunità nella quale si realizza. Bisogna adattare e interpretare i criteri generali tenendo conto delle dimensioni delle aree urbane, delle caratteristiche geografiche e territoriali, delle peculiarità culturali ed economiche di una comunità locale.

4. L'Agenda 21 locale in Italia

Il nostro paese ha risposto lentamente alle sollecitazioni provenienti dalla Campagna internazionale delle città sostenibili, sia per il poco impegno del Ministero dell'ambiente e del governo nell'avviare un'adeguata informazione, sia per la scarsa attenzione da parte degli amministratori locali all'azione dei coordinamenti transnazionali delle istituzioni locali. Solo recentemente, presso il Ministero dell'ambiente, si è costituito un Gruppo di lavoro per le città ecosostenibili, lo stesso Ministero nel 1998 ha bandito un premio per le città sostenibili al fine di stimolare l'azione locale nel campo della sostenibilità e di sostenere la partecipazione delle amministrazioni locali italiane alla Campagna europea delle città sostenibili.

L'impulso più forte alla promozione e diffusione dell'Agenda 21 locale è venuto dal Coordinamento nazionale agende 21 locali, costituitosi nei primi mesi del 1999 in modo spontaneo per rispondere all'esigenza di confronto e di scambio di informazioni ed esperienze tra le istituzioni locali che avevano aderito alla Carta di Aalborg, per attivare percorsi formativi e progetti di intervento, anche transnazionali, coordinati fra enti locali.

Da una indagine promossa dal Centro studi «Avanzi» sulla realtà delle Agende 21 locali in Italia nel 1999, emerge che a tutt'oggi sono 42 le istituzioni locali e regionali italiane che hanno sottoscritto la Carta di Aalborg, aderendo in questo modo alla campagna delle città sostenibile, e specificatamente 31 comuni, 10 province e 1 regione. L'indagine evidenzia le principali caratteristiche del processo agenda 21 locale e rileva limiti e potenzialità della realtà italiana: l'attenzione principale è posta sulla definizione degli strumenti conoscitivi della realtà urbana (i

rapporti sullo stato dell'ambiente); ancora scarso è il coinvolgimento della cittadinanza, pochi (7) i forum cittadini attivati; nessuna realtà amministrativa ha ancora definito il piano d'azione ambientale, cioè l'Agenda 21 in senso proprio; il modello flessibile e trasversale dell'Agenda 21 si scontra con la rigidità del sistema burocratico/amministrativo, soprattutto in materia di partecipazione, chiarezza di ruoli, reperimento di risorse economiche e di competenze interne alle amministrazioni. Un ulteriore dato che emerge dall'indagine è la difficoltà di dare continuità al progetto quando cambia la guida politica dell'amministrazione e questo è probabilmente il limite maggiore, considerato che è impossibile che il processo per l'avvio e la realizzazione di un'Agenda 21 possa completarsi nel ristretto ambito di tempo di una legislatura, ma è nel medio e lungo periodo che bisogna costruire le modalità della sua attuazione.

Di contro l'indagine rileva una crescente attenzione ai temi della sostenibilità, nel corso del 1999 le adesioni alla Carta di Aalborg sono quasi raddoppiate rispetto all'anno precedente, l'aumento degli strumenti normativi e finanziari messi a disposizione a livello nazionale ed europeo a sostegno di processi di sostenibilità urbana, una maggior consapevolezza, tra gli amministratori locali, che la ricerca di nuove modalità di sviluppo urbano partecipato sia un obiettivo strategico da perseguire nella duplice direzione di affrontare e gestire con politiche concrete le emergenze quotidiane e di porre le basi per progettare uno sviluppo urbano innovativo, che pone al centro della sua attenzione la qualità della vita di tutti i cittadini.

5. Conclusioni

In questa breve presentazione ho cercato di evidenziare la dimensione culturale ed etica dello sviluppo sostenibile, perché credo sia importante comprendere che il contenuto più profondo del concetto di sostenibilità racchiude in sé un progetto, una visione del mondo, i cui valori e le cui norme morali impongono di ripensare non solo le relazioni dell'uomo con la natura, ma anche le relazioni tra le persone e il ruolo delle stesse società umane.

Nel contempo ho richiamato alcuni strumenti e applicazioni (ecoefficienza, ecosufficienza, agenda 21 locale) che sono state introdotte nelle agende politiche ed economiche dell'Unione europea e di molti stati, del Nord (tra cui l'Italia) come del Sud del mondo, a seguito della riflessione sullo sviluppo sostenibile, sottolineando in particolare il ruolo che le comunità locali possono e devono svolgere.

L'impegno deve essere rivolto ad allargare e aprire questi, ed altri, interstizi che l'attuale sistema politico, economico e culturale già offre ad ogni livello, dalle istituzioni locali a quelle europee e internazionali. Dobbiamo però essere consapevoli che non ci sono soluzioni immediate, perché trasformare un modello di sviluppo significa modificare in profondità i codici culturali tipici di una società, ma che è indispensabile agire oggi per poter costruire una società veramente sostenibile domani.

Indicazioni bibliografiche

Commissione Mondiale per l'ambiente e lo Sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano, 1988

A.Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1997

M.Mascia, R. Pegoraro (a cura di), *Da Basilea a Graz. Il movimento ecumenico e la salvaguardia del creato*, Fondazione Lanza - Gregoriana Editrice, Padova, 1998

E.Tiezzi, N. Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Donzelli Editore, Roma, 1999

E.U. Von Weizsacker, A.B. Lovins, L.H. Lovins, *Fattore 4*, Emi, Bologna, e Edizioni Ambiente, Milano, 1998

Wuppertal Institute, *Futuro sostenibile*, Emi, Bologna, e Edizioni Ambiente, Milano, 1997