

S ULLE PROBLEMATICHE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE, ANCHE A SEGUITO DEL RECENTE VERTICE MONDIALE DI JOHANNESBURG

Relatore per la Commissione XIII: Sen. Prof. Gino Moncada lo Giudice

Relazione presentata alle Commissioni Riunite Ambiente ed Esteri del Senato
il 27 novembre 2002

Signori Senatori,

si è recentemente concluso il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile a Johannesburg e sembra assolutamente corretta l'iniziativa del Senato che tende a fare il punto sull'argomento e che è chiamato ad interrogarsi sui risultati raggiunti in tale Vertice e sul significato degli impegni assunti per il futuro. È infatti universalmente accettato che per essere considerato sostenibile, lo sviluppo deve raggiungere un compromesso tra obiettivi economici, sociali e ambientali per massimizzare il benessere nel presente, senza compromettere il diritto delle future generazioni a soddisfare i propri bisogni. Ed è altrettanto accettato che ciò non potrà avvenire senza la difesa del nostro eco-sistema, e senza un simultaneo e ben coordinato intervento di tutti i Paesi e la partecipazione di tutte le categorie produttive e sociali; forse, questa dovrebbe essere la vera corretta finalità della tanto conclamata globalizzazione.

Se tali affermazioni appaiono condivisibili, occorre rilevare subito – anche se l'osservazione può apparire scontata – che si tratta di affrontare argomenti che hanno valenza planetaria, tempi di risoluzione lunghissimi, necessità di investimenti rilevanti e approccio diverso per Paesi che sono diversi per sviluppo economico, usi, religioni, costumi, tipo di governo. Non aver chiari questi assiomi può solo portare a fughe in avanti, a proposte velleitarie, a scontri politici che non trovano giustificazione per la serietà e la grandiosità del problema che ci troviamo ad affrontare.

Problema che – ricordiamo – non è solo quello della difesa dell'ambiente dall'inquinamento di aria, acqua e suolo, ma che è legato alle emergenze che sono davanti ai nostri occhi: povertà, fame, emarginazione, malattia, carenza d'acqua, desertificazione, biodiversità. Qual è il quadro di riferimento attuale? Paesi industriali che trovano le loro difficoltà a ridurre i consumi e quindi i loro carichi inquinanti, consumi spesso eccessivi a motivo di una malintesa logica di mercato. Paesi in via di sviluppo che tendono a raggiungere i livelli di benessere di quelli più ricchi, ma senza l'aiuto e l'assistenza di tecno-

logie "pulite". Paesi poveri che vedono depredate le proprie risorse, spesso governati da clan elitari che utilizzano gli aiuti internazionali per i loro scopi privati e che sono tentati, o meglio obbligati, a sacrificare le proprie risorse naturali a scapito dell'ambiente; l'esempio della deforestazione in alcuni Paesi africani è significativo in tal senso.

Di qui la necessità di strumenti politici ed economici nuovi, condivisi dal maggior numero possibile di Paesi, capaci di restituire ai popoli la sovranità nella scelta delle loro politiche ambientali e sociali, capaci di trasferire cooperazione e tecnologie avanzate e pulite (le cosiddette "best available technologies" ed anche "clean technologies", o ancora "clean development mechanism") ai Paesi che ne necessitano. Capaci, soprattutto, di coniugare l'esigenza improcrastinabile di difendere il nostro pianeta con quelle economiche e commerciali, che vedono la loro emblematica rappresentanza internazionale nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

In altre parole, occorre operare perché gli accordi internazionali in materia ambientale abbiano la stessa cogenza di quelli economici e commerciali e siano strettamente connessi con essi.

Quest'ultimo aspetto non va sottovalutato e può servire, se non a giustificare, almeno a spiegare i contrasti che si sono verificati a Kyoto prima e a Johannesburg poi tra l'Unione Europea e grandi Paesi come gli Stati Uniti, Canada e Australia. E qui conviene un'altra notazione che, anche se non sarà condivisa da tutti, non può essere elusa. La difesa dell'ambiente, come quella della pace nel mondo, non può essere garantita escludendo un rapporto, sia pur dialettico, con Paesi di grande peso economico e di grande tradizione democratica come gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia. Gli scontri sul Protocollo di Kyoto e le resistenze degli USA rappresentano episodi spiacevoli, ma si deve ritenere corretta la posizione del nostro Paese che – assolutamente allineato, anzi protagonista della linea politica dell'Unione Europea – ha comunque cercato il dialogo con gli Stati Uniti. Che tale atteggiamento, da alcuni ingiustamente criticato, sia stato positivo è provato anche dal fatto che recentemente Harlon Watson, capo negoziatore della Delegazione statunitense a Nuova Dehli – dove il 23 ottobre si è tenuta la Conferenza dell'ONU sui Cambiamenti Climatici e sulla quale si accennerà in seguito – ha riferito che il suo Paese sarebbe pronto a ratificare il Protocollo di Kyoto, anche se subordinatamente all'introduzione di criteri "più razionali". Si apre, quindi, uno spiraglio sia pur tenue che dovrebbe vedere tutti i Paesi impegnati in questo grande sforzo di civiltà e di responsabilità che abbiamo voluto riassumere con il termine di "sviluppo sostenibile". Certo il cammino è ancora lungo e la ritardata adesione della Russia agli impegni così fortemente voluti dall'U.E. per il rispetto del Protocollo di Kyoto e la posizione della

Cina e dei Paesi OPEC non permettono di abbassare la guardia.

Le notizie che sono arrivate dal citato Convegno di New Dehli confermano purtroppo le preoccupazioni su esposte, mostrano ancora le forti differenze esistenti tra le posizioni europee e quelle di altri Paesi, impegnano tutti i Governi a proseguire gli sforzi necessari a non perdere di vista gli obiettivi che da Stoccolma e Kyoto in poi ci siamo proposti per la difesa del nostro pianeta e uno sviluppo durevole. Unica notizia consolante, perché suona riconoscimento per l'azione svolta dalla Delegazione e dal Governo italiani è che la prossima Conferenza delle Parti (COP) sui Cambiamenti Climatici si terrà nel nostro Paese, a Milano, nel dicembre 2003.

Nella visione politica sopra tratteggiata, risulta fondamentale il coinvolgimento del mondo della produzione e del commercio, anche per dare fiducia – oggi non esistente – ai Paesi in via di sviluppo. Investire nel settore ambientale per quanto riguarda l'efficienza energetica, l'uso di combustibili puliti e la difesa del suolo può e deve garantire, con il supporto di opportune politiche governative (occorre “governare il mercato” ha raccomandato più volte il Governatore Fazio) e l'uso di tecnologie avanzate, un business sicuro a istituti di credito e imprenditori. È quanto ha rilevato in un Convegno, tenutosi ai primi di ottobre a Zurigo, l'UNEP (United Nations Environment Program's), che ha altresì invitato la comunità finanziaria mondiale e l'industria ad agire, utilizzando anche i nuovi strumenti di mercato e i meccanismi resi possibili dal Protocollo di Kyoto. Il commercio delle emissioni dei gas climalteranti potrebbe valere, sempre secondo l'UNEP, 2000 miliardi di dollari nel 2012. A questo proposito si deve rilevare con soddisfazione che nel Piano di Azione Nazionale per la riduzione di gas serra presentato recentemente dal nostro Ministero dell'Ambiente, sulla base dell'art. 2 della legge 120/2002, è prevista entro il 30 marzo 2003 l'apertura di un apposito “Sportello Italiano per il mercato dei permessi e lo scambio delle quote di emissione”, che dovrebbe portare ad un risparmio di emissioni di CO₂ pari a 52 milioni di tonnellate annue.

Insomma “No karity but investment”, come ha chiaramente detto Klaus Toepfer, direttore generale dell'UNEP e vice segretario ONU, in un convegno tenuto a Roma dalla Fondazione Peccei nel novembre di quest'anno.

Se quanto sinora esposto aveva come obiettivo – probabilmente non raggiunto – quello di inquadrare il tema della difesa dell'ambiente in quello più ampio dello sviluppo sostenibile, resta da vedere come si sia arrivati al Vertice di Johannesburg, quali siano stati i risultati dei lavori e quale il contributo del nostro Paese, che cosa realisticamente ci si può proporre per il futuro. Per quanto riguarda il primo aspetto, le vicende che hanno portato alla Conferenza di Johannesburg sono troppo note perché ci si debba dilungare sull'argomento.

La strada percorsa da Stoccolma in poi è stata lunga, e ciò può forse giustificare la delusione che serpeggia nel mondo ambientalista. Ma anche a voler prendere le mosse dal Vertice che si tenne a Rio, con la partecipazione di 180 Paesi, dieci anni fa, va ricordato che a fronte della difficoltà degli Stati a dare risposte concrete alle emergenze ambientali, deve essere registrata la crescita nelle coscienze della convinzione che le conclusioni di tale vertice erano fondate e indispensabili.

Così, si tenne a New York, cinque anni dopo, la conferenza che molti indicano appunto con il nome di "RIO + 5"; nel 1997 la firma del Protocollo di Kyoto per la riduzione dei gas serra, ratificato dal nostro Paese il 1° giugno 2002, con legge n. 120. Successivamente la United Nation Millennium Declaration del settembre 2002, i risultati dei lavori svolti dalle Commissioni Sviluppo Sostenibile, gli impegni assunti a Doha in materia di esportazioni ed eliminazione delle barriere commerciali, l'Accordo di Monterrey sui finanziamenti allo sviluppo, il Vertice FAO del giugno 2002 sulla lotta alla fame nel mondo, e gli Accordi Multilaterali Ambientali (MEA) hanno costituito il riferimento per il Programma d'Azione presentato a Johannesburg. Va forse chiarito che il processo di preparazione non prevedeva e non consentiva che l'Italia, o qualunque altro Stato Membro, potesse adottare posizioni "nazionali". Tuttavia le posizioni italiane sono state pienamente riflesse nelle conclusioni dei Consigli preparatori previsti dal Trattato dell'Unione. Tali "conclusioni" furono poi confrontate con l'iniziativa di dialogo tra i diversi Gruppi di Paesi, portata avanti dal Segretario Generale delle N.U. e dal Sud Africa, e sono servite a definire i limiti ed il contesto del Documento di Base (Chairman's Paper), del cosiddetto Programma d'Azione. Non va comunque dimenticato che, coerentemente con gli impegni assunti dal nostro Governo al G8 di Genova e rilanciati dal vertice di Kananaskis, il nostro Paese ha sempre riaffermato il suo ruolo di leadership sul problema del debito dei Paesi in via di sviluppo, sull'accesso alle fonti idriche ed energetiche, sulla diffusione della cultura.

Interessante la conferma dell'impegno del nostro Paese all'incremento della percentuale di PIL (obiettivo finale pari allo 0,7%) destinata all'aiuto pubblico dei Paesi poveri o in via di sviluppo così come riaffermato a Johannesburg dal Presidente del Consiglio in un incontro con la delegazione parlamentare italiana.

C'è ora da chiedersi se il Piano di Attuazione approvato ha rispettato il suo obiettivo che era quello, ricordiamolo, di fornire le linee guida per tradurre in pratica i principi e gli obiettivi messi a fuoco dalle Sessioni preparatorie sulla base degli antichi impegni, piuttosto che di affrontare ed elencare nuove iniziative pure necessarie; queste ultime, assieme a importanti dichiarazioni di principio sul rispetto della libertà, dell'ambiente, dei

diritti umani e della solidarietà, hanno trovato spazio nella Dichiarazione Politica allegata al Piano. Riassumere i contenuti del Piano di Attuazione, che consta di 10 capitoli e 148 paragrafi, è impossibile in poche righe e se ne può tentare solamente una brevissima sintesi.

Confermati i Principi 7 (Responsabilità comuni ma differenziate tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo) e 15 (Approccio precauzionale) della Dichiarazione di Rio, il Piano passa ad elencare Obiettivi e Scadenze:

- diritti umani e diritti dei lavoratori, con riferimento agli standard e ai principi stabiliti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO);
- dimezzamento entro il 2015 del numero di persone con un reddito inferiore a 1 dollaro USA;
- protezione della salute, con riduzione di due terzi, entro il 2015 rispetto ai dati del 2000, della mortalità infantile al di sotto di 5 anni. Riduzione di tre quarti, entro il 2015 rispetto ai dati del 2000, della mortalità da parti. Riduzione entro il 2010 del 25% dei malati di AIDS in età compresa tra i 15 e i 24 anni;
- dimezzare entro il 2015 il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e purificata e adozione, entro il 2005, di piani per la gestione integrata ed efficiente delle risorse idriche;
- sostanze chimiche. Impegno per l'entrata in vigore entro il 2004 della Convenzione ONU per l'eliminazione dei pesticidi, e in genere impegno entro il 2020 a minimizzare l'impatto di altre sostanze chimiche pericolose per l'ambiente.

Per quanto riguarda altri obiettivi, gli impegni sono meno espliciti. Così, per esempio, per quanto riguarda l'eliminazione del piombo dalle benzine e dalle vernici, o anche per la generica "riduzione" della perdita di biodiversità entro il 2010.

Analogamente, per la protezione degli oceani e della pesca si parla di "strategie e misure necessarie" per ottenere una pesca sostenibile entro il 2012 e si indica il 2004 come anno di avvio di un'azione di monitoraggio.

Ancora più generici, anche se apprezzabili, gli obiettivi nei settori dell'energia e dei cambiamenti climatici.

Per il primo si parla di "aumento significativo" nell'impiego di fonti rinnovabili e promozione delle tecnologie a basso impatto ambientale. Per il secondo, l'impegno assai generico della "stabilizzazione a livelli non pericolosi per l'equilibrio del clima, della concentrazione in atmosfera di anidride carbonica e degli altri gas serra".

Si parla poi di Modelli sostenibili di produzione e consumo (ricordiamo che i Paesi che non rispetteranno tali Modelli non avranno accesso ai finanziamenti previsti), di

Finanziamenti, di Commercio, di Governance e di Partnerships. Anche per i finanziamenti vengono confermati gli obiettivi già individuati a Monterrey, attraverso il “debt relief” e la “debt cancellation” per i Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC), e uniche novità, anche se apprezzabili, sembrano essere l’istituzione “a carattere volontario” di un fondo mondiale per la solidarietà, nonché l’impegno – sempre volontario – dell’U.E. per un ulteriore finanziamento di 80 milioni di Euro della Global Environment Facility.

Per il Commercio si auspica l’avvio della “riforma del sistema dei sussidi” e il coordinamento tra WTO e Accordi Multilaterali Ambientali. Infine, per la Governance si chiede l’adozione di strategie nazionali per l’attuazione dell’Agenda 21 entro il 2005 e l’introduzione di E-government per assicurare la trasparenza e l’efficienza delle forme di governo e della gestione delle risorse.

Discorso a parte merita il Partenariato che prevede “progetti di cooperazione tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, con la partecipazione di imprese private, istituti finanziari, associazioni non governative, agenzie delle Nazioni Unite”.

Sono stati così avviati, con un fondo di circa 1500 milioni di Euro, 562 progetti che fanno riferimento a 12 aree di interventi che vanno dalla lotta alla povertà, alla promozione delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica, dalla protezione delle foreste e dei cicli idrici, allo sviluppo sostenibile in Africa e così via.

Né si può ignorare l’organizzazione da parte del nostro Paese di tre eventi collaterali al Programma dei Lavori del Summit, rispettivamente sul tema dei rapporti con la Cina e con il Niger e sul tema delle desertificazioni.

Le conclusioni da trarre in base al quadro introduttivo di questa relazione, alla sintesi del Piano di Attuazione e alla documentazione ufficiale certamente già in mano ai Signori Senatori, non sono facili, anche perché come si è cercato di sottolineare, mentre il problema dello sviluppo sostenibile ha dimensioni planetarie, le differenze delle politiche ambientali tra i vari Paesi sono ancora profonde.

Per questo il relatore non può fare a meno di osservare che le conclusioni del Vertice di Johannesburg non danno tutte le indicazioni e tutte le risposte che l’Unione Europea si attendeva. In questo nulla si può rimproverare alla Delegazione Italiana che ha partecipato ai lavori con capacità e prestigio, fornendo contributi che sono stati ampiamente riconosciuti dagli altri Paesi. Tuttavia, il risultato politico raggiunto è notevole, perché ha rafforzato in modo pragmatico gli impegni internazionali assunti per lo Sviluppo Sostenibile, ha aperto importanti varchi di trattative con Paesi sinora non allineati, ha fornito in ogni caso strumenti concreti di lavoro, ed è questo un aspetto molto importante che non può essere trascurato.

Le ultime mosse del Governo, con la presentazione del “Piano d’Azione Nazionale

per la riduzione di gas serra”, gli accordi di cooperazione con i Paesi del Mediterraneo, dell'Est europeo e con la Cina, le azioni volte a sviluppare le energie pulite, lasciano ritenere che il nostro Paese continuerà a muoversi nella direzione giusta.

RIASSUNTO

Nell'intervento presso la Commissione Ambiente del Senato sulle problematiche dello sviluppo sostenibile, anche a seguito del recente Vertice Mondiale di Johannesburg si sottolineano alcuni punti fondamentali quali: si fa il punto sull'argomento e ci si interroga sui risultati raggiunti in tale Vertice e sul significato degli impegni assunti per il futuro. È infatti universalmente accettato che per essere considerato sostenibile, lo sviluppo deve raggiungere un compromesso tra obiettivi economici, sociali e ambientali per massimizzare il benessere nel presente, senza compromettere il diritto delle future generazioni a soddisfare i propri bisogni. Ed è altrettanto accettato che ciò non potrà avvenire senza la difesa del nostro eco-sistema, e senza un simultaneo e ben coordinato intervento di tutti i Paesi e la partecipazione di tutte le categorie produttive e sociali; forse, questa dovrebbe essere la vera corretta finalità della tanto conclamata globalizzazione.

ABSTRACT

In the intervention at the Environment Commission of the Senate on the problems of the sustainable development, following the recent World Summit in Johannesburg, some fundamental points are underpinned: the question is summed up and an exam is made about the results of the Summit and on the meaning of the commitments taken for the future. Indeed, it is universally accepted that, to be considered sustainable, the development must reach a compromise between economical, social and environmental goals, to maximize the present well-being, without challenging the right of future generations to satisfy their own needs. It is also accepted that this cannot be realised without defence for our eco-system and without a simultaneous and well coordinated intervention of all Countries and the participation of all productive and social categories; probably, this should be the true finality of the so much acclaimed "globalisation".

RÉSUMÉ

Au cours de l'intervention à la Commission Environnemental du Sénat à propos des problèmes du développement soutenable et à la suite du récent Sommet Mondial de Johannesburg, on souligne des éléments fondamentaux: on fait le point du sujet et on s'interroge sur les résultats obtenus au cours de ce Sommet et sur le sens des engagements pris dans le futur. Il est universellement reconnu que pour être considéré comme soutenable, le développement doit rejoindre un compromis parmi les objectifs économiques, sociales et environnementales pour maximiser le bien être du présent sans compromettre les droits des générations futures de satisfaire leurs nécessités. Il est même accepté que cela n'arrivera sans la défense de notre écosystème et sans une intervention simultanée et coordonnée de tous les Pays et la participation de toutes les catégories productives et sociales; peut-être, cela devrait être la vraie finalité correcte d'une globalisation si acclamée.

ZUSAMMENFASSUNG

Beim Eingriff in der Umweltkommission des Senats über die annehmbaren Entwicklungsproblematiken, und auch anschließend bei der kürzlich stattgefundenen Weltgipfelkonferenz von Johannesburg, werden einige wesentliche Punkte unterstrichen. Es wird ein Bericht über das Argument erstattet sowie über die Resultate dieser Konferenz und die angenommenen Verpflichtungen für die Zukunft diskutiert. Es wird allgemein beigestimmt, dass die Entwicklung erst als annehmbar betrachtet werden kann, wenn sie einen Kompromiss zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Objektivien erreicht, um den Wohlstand in der Gegenwart zu maxi-

mieren, ohne das Recht der kommenden Generationen auf Befriedigung der eigenen Bedürfnisse zu gefährden. Und es wird gleichsam beigestimmt, dass dies nicht ohne die Verteidigung unseres Ökosystems und ohne einen gleichzeitigen und gut koordinierten Eingriff aller Länder sowie durch die Beteiligung aller produktiven und sozialen Kategorien erfolgen kann. Vielleicht sollte dies die wirkliche korrekte Zielsetzung der viel ausgerufenen Globalisierung sein.

RESUMEN

En la intervención efectuada en la Comisión Ambiente del Senado sobre las problemáticas del desarrollo sostenible, consecutiva a la reciente Cumbre Mundial de Johannesburg se subrayan algunos puntos fundamentales cuales son: la obtención de las conclusiones sobre el argumento, la cuestionabilidad de los resultados alcanzados en la Cumbre y el significado de los compromisos asumidos para el futuro. Está de hecho universalmente reconocido, que para poderse considerar sostenible, el desarrollo debe alcanzar un compromiso entre objetivos económicos, sociales y ambientales para maximizar el bienestar del presente, sin comprometer el derecho de las futuras generaciones a satisfacer las propias necesidades. Y está igualmente aceptado que esto no podrá producirse sin la defensa de nuestro eco-sistema, y sin una simultánea y bien coordinada intervención de todos los Países y la participación de todas las categorías productivas y sociales; quizás, ésta debería ser la verdadera y correcta finalidad de la famosa globalización.