

# Indice

<u>Indice.....</u>	<u>1</u>
<u>INTRODUZIONE.....</u>	<u>3</u>
<u>1.....</u>	<u>7</u>
<u>SOSTENIBILITA' O DECRESCITA ?.....</u>	<u>7</u>
<u>1.1 Perché la decrescita?.....</u>	<u>7</u>
<u>1.2 I paradossi della crescita .....</u>	<u>9</u>
<u>1.3 La società della decrescita.....</u>	<u>19</u>
<u>1.4 Il progetto locale.....</u>	<u>29</u>
<u>1.5 La decrescita felice.....</u>	<u>33</u>
<u>1.6 Decrescita, deglobalizzazione o sviluppo sostenibile?.....</u>	<u>37</u>
<u>2.....</u>	<u>41</u>
<u>LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO</u>	
<u>SOSTENIBILE.....</u>	<u>41</u>
<u>2.1 I primi Programmi d'Azione per l'ambiente.....</u>	<u>41</u>
<u>2.2 Agenda 21 e la dimensione dello sviluppo locale.....</u>	<u>43</u>
<u>2.3 La politica ambientale dell'Unione.....</u>	<u>46</u>
<u>2.4 La strategia di Göteborg per lo sviluppo sostenibile.....</u>	<u>53</u>
<u>2.5 La nuova prospettiva europea per uno sviluppo di qualità.....</u>	<u>59</u>
<u>3.....</u>	<u>67</u>
<u>LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO</u>	
<u>SOSTENIBILE.....</u>	<u>67</u>

<a href="#">3.1 Come conciliare la crescita con lo sviluppo.....</a>	<a href="#">67</a>
<a href="#">3.2 Strategie di lungo e di breve periodo.....</a>	<a href="#">69</a>
<a href="#">3.3 L'orientamento delle politiche pubbliche dell'UE.....</a>	<a href="#">71</a>
<a href="#">3.4 Le aree dell'intervento comunitario per lo sviluppo sostenibile.....</a>	<a href="#">72</a>

<a href="#">4.....</a>	<a href="#">77</a>
------------------------	--------------------

<a href="#">GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE PER UNO SVILUPPO DI QUALITA'.....</a>	<a href="#">77</a>
---	--------------------

<a href="#">4.1 Valutare la qualità dello sviluppo: una strategia d'azione.....</a>	<a href="#">77</a>
<a href="#">4.2 La dimensione locale delle politiche per lo sviluppo sostenibile.....</a>	<a href="#">85</a>
<a href="#">4.3 Il Fondo di Coesione e i Fondi Strutturali.....</a>	<a href="#">87</a>
<a href="#">4.4 Alcuni strumenti di valutazione ambientale: la VIA e la VAS.....</a>	<a href="#">89</a>
<a href="#">4.5 Il bilancio della sostenibilità per il 2007-2013.....</a>	<a href="#">94</a>
<a href="#">4.6 L'indicatore di qualità sociale dello sviluppo regionale.....</a>	<a href="#">97</a>
<a href="#">4.7 Per uno sviluppo di qualità: tra il dire e il fare.....</a>	<a href="#">102</a>

<a href="#">CONCLUSIONI.....</a>	<a href="#">106</a>
----------------------------------	---------------------

<a href="#">RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</a>	<a href="#">112</a>
--	---------------------

# INTRODUZIONE

Il concetto di sviluppo sostenibile è maturato principalmente in ambito economico per risolvere il problematico rapporto uomo/ambiente, che si concretizza nelle difficoltà di approvvigionamento energetico e nell'inquinamento ambientale.

Concepito nel corso degli anni Settanta, esso propone un modello economico fondato su due nuovi parametri: il “capitale umano” e il “capitale naturale”.

Nel corso degli anni, lo sviluppo sostenibile è andato rapidamente a costituire il background culturale dei movimenti ambientalisti e poi il concetto si è allargato alla maggioranza degli schieramenti politici e culturali, fino a divenire uno degli obiettivi prioritari delle Istituzioni comunitarie.

Da più di un decennio infatti nel sistema politico e amministrativo europeo sono in atto cambiamenti radicali, di architettura, di modelli organizzativi, di strumenti e di approcci che interessano in modo diretto il problema del modello di società e di sviluppo all'interno della costruzione dello spazio comune europeo, ma che contribuiscono in modo significativo a modificare il rapporto fra cittadini, imprese e sistema politico ed amministrativo.

L'Unione Europea oggi si trova quindi in un momento di profonda trasformazione ed è chiamata a rispondere e a confrontarsi nel suo insieme con sfide legate non solo all'allargamento, alla ristrutturazione economica, alla liberalizzazione degli scambi, alla rivoluzione tecnologica, o allo sviluppo dell'economia e della società, ma soprattutto si trova a confrontarsi con una nuova filosofia culturale, sociale, economica e politica improntata ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile proprio per far fronte al graduale impoverimento delle risorse del pianeta e al suo inquinamento antropico.

Tuttavia, in questi ultimi anni sono nati alcuni movimenti culturali che propongono approcci diversi ai problemi energetici ed ambientali e che individuano nel concetto stesso di “sviluppo” il problema da risolvere per far fronte a questa crisi, uno di questi è il movimento per la decrescita.

I sostenitori della decrescita infatti propongono di rivedere lo stile di vita a cui lo sviluppo sfrenato, trainato dal sistema capitalista, ci ha portati ed abituati, ridimensionando l'importanza della crescita economica fine a se stessa e, in particolare, la crescita così com'è concepita all'interno del modello dello sviluppo sostenibile.

Alla luce quindi del dibattito che si è aperto in ambito europeo per quanto riguarda il rilancio della nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile (SSS), mi è sembrato opportuno valutare come le Istituzioni dell'UE siano arrivate a definire nuovi obiettivi e nuove azioni in questa direzione. In particolare, in un momento ormai di crisi del concetto stesso di sostenibilità, per l'emergere anche di queste nuove correnti di pensiero, mi è sembrato interessante capire perché l'Unione Europea ancora una volta abbia scelto di sostenere lo sviluppo.

Con questo lavoro pertanto ho cercato di fornire un'immagine generale per quanto riguarda la teoria della decrescita, nonostante al suo interno siano presenti diverse correnti di pensiero e quindi diverse soluzioni alla sostenibilità. Infatti ho cercato di raggruppare la letteratura sulla decrescita in due filoni principali, che seppur comprendono autori e teorici di diversa formazione, elaborano teorie che sono concordi nella critica allo sviluppo. Inoltre ho dato particolare attenzione anche alla presenza di nuove e più originali interpretazioni e ai loro sostenitori, riguardo questa nuova corrente di pensiero.

L'analisi che ho svolto sulla teoria della decrescita è stata incentrata soprattutto sul tema della critica allo sviluppo sostenibile, di conseguenza, in parallelo ho provato a ricercare come questo concetto, seppur elaborato al di fuori dell'UE, sia stato portato avanti dalle sue Istituzioni e come nel tempo abbia cambiato direzione rispetto al modello originario.

Seguendo questo metodo di lavoro infatti è emersa una nuova dimensione del modello della sostenibilità, in quanto il concetto è andato via-via a comprendere ambiti che non riguardano soltanto la salvaguardia dell'ambiente e delle sue risorse, ma piuttosto investe anche aspetti sociali, politici e culturali. Pertanto ho rilevato un nuovo tipo di approccio che non va soltanto a sostegno di un determinato modello economico, ma guarda alla scelta della qualità delle politiche da attuare in maniera più integrata.

A questo punto, ho riscontrato anche l'emergere non solo di nuovi metodi di analisi e di valutazione, ma anche l'ingresso di nuovi attori e di nuovi protagonisti nella definizione delle strategie. Infatti, seguendo il percorso del concetto di sostenibilità in ambito comunitario, il territorio e gli enti locali hanno assunto un ruolo fondamentale nel percorso per lo sviluppo. A loro è stata dedicata parte della mia ricerca proprio per valutare come il processo di europizzazione dei governi locali possa trovare piena attuazione sia dal punto di vista del policy-making sia in termini di cultura politica.

L'emergere di questo livello di governo più vicino al cittadino, si svolge quindi all'interno dei contesti locali con una forte variabilità sul territorio comunitario. Contemporaneamente, a livello europeo, ho rilevato il tentativo di creare dei denominatori comuni di governance che incentivino un utilizzo più efficace ed efficiente del potenziale economico e sociale delle realtà regionali e locali.

Pertanto, la documentazione che ho esaminato non ha incluso soltanto gli atti e i documenti prodotti dalle Istituzioni, ma anche testimonianze dirette raccolte durante la mia partecipazione alla Summer School, organizzata quest'anno dall'Associazione M.A.S.TER., *Mediatori e Animatori per lo sviluppo del territorio*. Un'occasione d'incontro per promuovere iniziative culturali nell'ambito della regolazione dello sviluppo locale. Si tratta infatti di un'esperienza di studiosi e operatori dello sviluppo appartenenti al mondo universitario che propongono occasioni di dibattito, formazione e confronto sui temi dello sviluppo locale, con l'obiettivo di mettere al servizio della comunità il sapere codificato in ambito accademico.

Questo incontro ha rappresentato un contributo concreto per creare dei percorsi formativi in vista di scenari evolutivi più sostenibili. In seguito alle sfide provenienti dai processi di globalizzazione ed europeizzazione, l'obiettivo della Scuola è stato quello di uscire dallo stereotipo dello sviluppo sostenibile, inteso solamente dal punto di vista ambientale, e di indirizzare la sostenibilità verso un approccio integrato alle problematiche eco-sistemiche dello sviluppo, guardando soprattutto alla sua dimensione sociale, culturale e politica.

Nella mia ricerca, ho scelto di seguire questo percorso, con l'intento di ripensare il progetto di sviluppo, e i suoi indicatori, in una prospettiva che tenga conto soprattutto della qualità delle politiche e delle strategie da intraprendere. Si è trattato di esaminare un progetto legato alla dimensione g-locale, cioè alla dimensione che lega il globale e il locale ma non più in termini quantitativi o gerarchici, ma piuttosto secondo una modalità funzionale, appunto quella della sostenibilità.

# 1.

## SOSTENIBILITA' O DECRESCITA ?

### 1.1 Perché la decrescita?

La Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992 ha illustrato al mondo le prospettive riguardo il futuro del pianeta segnando senza dubbio un cambiamento radicale nel modo di intendere la crescita economica, che deve fare i conti con le sempre più limitate risorse naturali.

La chiave del progresso dell'ambiente per molti paesi è da ricercarsi tuttavia ancora nella crescita stessa. Anche il Presidente Americano George W. Bush, in più occasioni <sup>1</sup> ha ribadito che la crescita economica fornisce le risorse che permettono di investire nelle tecnologie pulite e pertanto essa rappresenta la soluzione e non il problema alla crisi ambientale.

Questa posizione "filocrescita" ampiamente condivisa e sostenuta soprattutto dal modello neoliberista, si fonda quindi sulla certezza che il progresso futuro della scienza possa risolvere positivamente tutti i problemi.

Nel tentativo quindi di conciliare due principi apparentemente in contraddizione tra loro, nell'ambito politico ed economico è stato introdotto il concetto di sviluppo sostenibile. Oggi però, di fronte alla minaccia sempre più evidente che gli inquinamenti globali fanno pesare sulla sopravvivenza del pianeta si è aperto un ampio dibattito che ha messo in crisi il modello di sviluppo occidentale e il concetto stesso di sostenibilità.

---

<sup>1</sup> Il 14 febbraio del 2002 a Silver Spring, davanti all'Amministrazione Americana della meteorologia, il Presidente Americano G.W. Bush ha dichiarato in un discorso che la chiave del progresso è la crescita.

Anche l'Unione Europea si trova di fronte alle sfide che l'allargamento e la mondializzazione comportano e la risposta è stata data dalle Istituzioni comunitarie che unitamente hanno contribuito con i propri sforzi per riformare e modernizzare le strutture e i metodi di lavoro in tutti gli Stati membri.

A Göteborg infatti è stata elaborata una strategia, che integra quella di Lisbona, per uno sviluppo sostenibile e impegna l'Unione ad un rinnovamento non solo economico e sociale ma anche ambientale, stabilendo così un nuovo approccio alla definizione delle politiche.

il Consiglio Europeo, riunitosi a Göteborg il 15 e 16 giugno del 2001, infatti aveva lo scopo di definire delle linee guida per l'attuazione di detta Strategia per affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in modo sinergico all'interno dell'Unione, in vista appunto dell'obiettivo della sostenibilità.

Lo sviluppo sostenibile, soddisfare cioè i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere quelli delle generazioni future, è diventato così l'obiettivo fondamentale delle Istituzioni, fissato negli stessi Trattati. Tuttavia oggi i rischi di generare crescenti insostenibilità politiche, sociali, economiche e ambientali costituiscono ancora una minaccia catastrofica per chi, al contrario, critica la teoria della crescita equilibrata in favore di una società fondata, invece, sulla decrescita.

Il termine "decrescita" è stato introdotto di recente all'interno del dibattito economico, politico e sociale nonostante le idee sulle quali si fonda abbiano una storia molto lunga.

Il progetto di una società paragonabile a quella auspicata dalla teoria delle decrescita risale alla fine degli anni Sessanta da teorici come Ivan Illich, André Gorz, Francois Partant e Cornelius Castoriadis che, in seguito al fallimento dello sviluppo nel Sud del pianeta e la perdita invece di punti di riferimento nel Nord, hanno messo in discussione la società dei consumi, il sistema di rappresentazione che la sottende, il progresso, la scienza e la tecnica e in seguito la crisi dell'ambiente.

Oggi il paradigma della decrescita trae le proprie origini dal confluire di due filoni principali: quello della critica bioeconomica, rappresentato da Mauro Bonaiuti (2001) e da Jacques Grinevald (1997) e quello della critica dello sviluppo, sostenuta negli ultimi anni soprattutto da Serge Latouche (2007).

Il primo filone parte da un'analisi dei fondamenti termodinamici e biologici del processo economico, originariamente sviluppata da Nicholas Georgescu-Roegen negli anni Settanta, e pone in evidenza i limiti che le leggi naturali impongono al processo di crescita economica.

Il secondo filone invece partendo dalla constatazione del fallimento delle politiche di sviluppo nel Sud del mondo, giunge a una critica radicale del concetto di sviluppo, sia nei suoi presupposti immaginari che nelle sue manifestazioni storiche e sociali.

Questi due filoni di pensiero oggi si sono incontrati nella critica allo sviluppo sostenibile a cui appunto entrambi sono giunti seppure partendo da diverse prospettive.

I teorici della decrescita infatti non ammettono nessun possibile tentativo di conciliare la crescita e il rispetto dell'ambiente ma, soprattutto, criticano la società della crescita perché ormai non è più sostenibile.

Entrambi i filoni quindi individuano nel modello neoliberista la causa dell'attuale crisi del sistema economico mondiale, in quanto l'accumulazione capitalistica ha prodotto una quantità tale di beni da portare la parte dei più ricchi alla soglia di saturazione, procurando una tale varietà di danni ecologici, sociali, psicologici, da mettere in discussione la sua stessa capacità di generare benessere, e quindi la propria legittimazione.

## **1.2 I paradossi della crescita**

Il presupposto della critica allo sviluppo secondo questo primo filone di pensiero è la quantità limitata di risorse naturali non rinnovabili e la

velocità di rigenerazione della biosfera per le risorse rinnovabili che viene ignorato dall'economia in quanto non tiene conto invece delle leggi della fisica.

Partendo quindi dai fondamenti della termodinamica, gli esponenti di questa teoria della decrescita spiegano come la non completa reversibilità delle trasformazioni di energia sotto diverse forme e il fenomeno dell'entropia abbiano conseguenze dirette sull'economia che si fonda invece proprio su questo tipo di trasformazioni.

Per primo l'economista Georgescu-Roegen (2003) <sup>2</sup> aveva sostenuto che il processo economico avesse natura entropica ed essendo la biosfera un sistema chiuso in quanto scambia energia ma non materia con l'ambiente, aveva concluso che l'obiettivo fondamentale del processo economico, ossia la crescita illimitata della produzione, essendo basato sull'impiego di risorse energetiche e materiali non rinnovabili, risultava in contraddizione con le leggi fondamentali della termodinamica.

Inoltre i sistemi biologici, a differenza del sistema economico, non tendono alla massimizzazione di alcuna variabile mentre quindi negli organismi viventi la crescita è sempre soggetta a dei limiti, negli organismi superiori essa è generalmente autocontrollata, essi cioè raggiungono una certa dimensione e alcuni segnali chimici interni all'organismo ne arrestano poi lo sviluppo.

In generale un valore troppo grande, come uno troppo piccolo, di qualsiasi variabile è pericoloso per l'organismo.

Questo principio quindi, secondo Georgescu-Roegen, contrastava fortemente con gli assunti della teoria economica dominante, secondo la quale i comportamenti dei soggetti economici sono di tipo massimizzante. Le imprese massimizzano i profitti e i consumatori l'utilità proveniente dal consumo dei beni e servizi. Per questi ultimi infatti una quantità maggiore di un bene è sempre preferita a una quantità minore.

---

<sup>2</sup> N. Georgescu-Roegen (2003) *Bioeconomia. Verso un' altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, a cura di M.Bonaiuti, Torino, Bollati Boringhieri.

A livello macroeconomico quindi nulla si oppone a una crescita continua del reddito, dei consumi e della produzione, anzi, essa è addirittura ritenuta il primo ed essenziale obiettivo di ogni politica economica. Dunque sembra esistere così un'incompatibilità di fondo tra i principi che ispirano il funzionamento economico e le modalità con cui funzionano i sistemi viventi e gli ecosistemi.

Questa teoria viene oggi ripresa dal movimento per la decrescita che rifacendosi appunto al primo principio della termodinamica in base al quale nulla si crea e nulla si distrugge, sostiene che il processo di rigenerazione spontanea della biosfera, anche se assistito dall'uomo, non è più in grado di sostenere gli attuali ritmi forsennati richiesti dall'attuale economia mondiale e non può in nessun caso restituire nella stessa misura la totalità delle risorse degradate dall'attività industriale.

Lo stesso è valido anche per quanto riguarda il secondo principio, secondo cui i processi di trasformazione dell'energia non possono essere reversibili, cioè anche la materia che pur essendo riciclabile a differenza dell'energia, non può mai essere recuperata integralmente.

Questo è anche il paradosso del progresso tecnologico secondo Mauro Bonaiuti (2005)<sup>3</sup>, che si occupa da una decina d'anni di bioeconomia, ed è considerato oggi uno dei maggiori esponenti in Italia del movimento per la decrescita.

La questione che egli rileva è che, se il progresso tecnologico da un lato rende l'utilizzo delle risorse più efficiente, dall'altro ne stimola un maggior consumo. Non nega sicuramente che le attuali tecnologie siano capaci di produrre reddito con un minore impiego di risorse naturali, anzi è per questo, sostiene, che mentre i consumi di numerose risorse per unità di prodotto sono effettivamente diminuiti nei paesi più avanzati, tuttavia i consumi assoluti di risorse continuano ad aumentare. In particolare, gli innumerevoli oggetti da cui siamo circondati diventano oggi, grazie appunto al progresso tecnico, da un lato relativamente meno costosi e

---

<sup>3</sup> M. Bonaiuti (2005) *Obiettivo decrescita*, Bologna, EMI.

quindi sempre più alla portata di tutti, dall'altro, sospinti dalle manipolazioni del marketing e della pubblicità, sempre nuovi e qualitativamente differenziati, sino ad essere considerati indispensabili.

In altre parole, Bonaiuti spiega che l'effetto congiunto di questi processi, sospinti dal progresso tecnologico, induce una trasformazione profonda nelle abitudini di vita e di consumo in ognuno di noi.

E' proprio questa trasformazione che alimenta l'aumento dei consumi, il quale più che compensa la riduzione nell'utilizzo di risorse legato alla maggiore efficienza, portando a un aumento nell'uso delle materie prime e a un maggiore impatto sugli ecosistemi.

Questo "paradosso del benessere", così definito, viene meglio descritto nel modello stock e flussi che ha elaborato Bonaiuti. Prendendo in considerazione gli indici del PIL e del GPI (Genuine Progress Indicator) in funzione del tempo, tali indici giustapposti graficamente mostrano che mentre il PIL cresce, il GPI raggiunge un massimo in corrispondenza di un certo valore di PIL per poi decrescere, anche se il PIL invece continua ad aumentare.

Per spiegare questi opposti andamenti dei due indici dopo una certa soglia, Bonaiuti considera le caratteristiche dei sistemi complessi, che sviluppano al loro interno anelli di feedback e spirali autoaccrescitive o autoeccitanti e rileva che è la crescita stessa la causa della povertà.

Le leggi economiche infatti prevedono che sia il più abile, "l'innovatore", a conquistare il mercato che entra in una spirale di crescita, a cui invece corrisponde una spirale di esclusione per i suoi concorrenti. In seguito, durante la fase della spirale di crescita i prodotti si moltiplicano e diventano merci. Con la mercificazione il mercato si allarga a sfere sempre più ampie. Queste sfere si allargano però a tal punto che arrivano a dissolvere i legami sociali che prima invece univano solidalmente chi forniva beni e servizi e chi ne usufruiva, facendo perdere una buona parte della qualità di vita a quei cittadini che poi andranno via via "urbanizzandosi".

Se la produzione allora, secondo un approccio economicistico, viene considerata una scatola nera in cui entrano materie prime, capitale e lavoro e ne escono beni e servizi, Bonaiuti conclude che non è possibile uscire dalle considerazioni qualitative precedenti e rendersi conto da dove nascono la povertà e quindi l'infelicità prodotte dallo sviluppo. E' necessario invece esaminare cosa accade in quella scatola nera e tenere conto tra l'altro che in essa ci sono anche dei "rifiuti".

Per dare quindi un'interpretazione analitica al paradosso del benessere Bonaiuti articola il suo modello su quattro livelli, pertanto introduce accanto ai flussi di beni (materie prime in input e prodotti in output) quattro specifici stocks per spiegare com'è possibile che a un aumento della produzione e quindi del consumo, si accompagni una riduzione del benessere sociale.

Nella scatola cioè egli fa rientrare tutto ciò che ci permette di produrre: la biosfera, o capitale naturale: il capitale economico, posseduto dal consumatore, la forza lavoro, intesa come sistema di organizzazione sociale, e infine la noosfera, o capitale di conoscenze o valori che entrano nel processo di produzione.

Il primo stock è quello biofisico, cioè le risorse naturali come l'acqua, l'aria, la terra, o anche il patrimonio genetico, ma vi rientrano anche i consumatori considerati nella loro dimensione biofisica nel senso che ciascun soggetto, per godere di qualsivoglia bene deve almeno essere posto in condizione di preservare il proprio equilibrio biofisico.

Per quanto il ruolo della biosfera sia più evidente nel processo di produzione, come fonte di risorse, Bonaiuti spiega che bisogna considerare anche che il processo di mantenimento/creazione del benessere presuppone uno spazio fisico e soprattutto il mantenimento degli equilibri ecologici. Quindi la biosfera costituisce una fonte diretta di godimento della vita per gli esseri umani perché è una parte importante del benessere a cui possiamo attingere senza alcuno sforzo produttivo (in termini di lavoro, capitale,

risorse, tecnologia ecc...) in quanto esiste già, ed è legato esclusivamente alla sua conservazione.

Il secondo stock è costituito dalla ricchezza, dal capitale posseduto dai consumatori sottoforma di beni durevoli, come una casa, gli arredi ecc... , che rappresenta una fonte diretta di benessere, indipendentemente dal flusso di beni che gli individui sono in grado di acquistare sul mercato. Tali beni per essere goduti richiedono infatti solo un modesto flusso di materia/energia per essere mantenuti nelle medesime condizioni in cui sono entrati nel processo. Allora Bonaiuti sottolinea come per esempio il godimento della vita sia una funzione della ricchezza, quindi dello stock prima ancora che del reddito (flusso), e dal punto di vista bioeconomico come ogni bene durevole costituisce un prezioso patrimonio di materia e di energia organizzata, capace quindi di produrre benessere con apporti ulteriori di materia o energia molto modesti.

Tale patrimonio, almeno in parte, però viene irreversibilmente perduto ogni volta che il bene viene distrutto per acquistarne uno nuovo.

Il terzo stock è costituito invece da quelle strutture sociali o relazionali rilevanti nella creazione e nel mantenimento del benessere. La famiglia per esempio può essere considerata fondamentale nel ruolo di ri-generatore della forza lavoro. Questo stock comprende quindi l'insieme di quelle relazioni sociali che consentono alle famiglie di sopravvivere e persino di essere felici, pur con redditi monetari estremamente bassi.

Anche in questo caso Bonaiuti critica l'analisi economica tradizionale per aver trascurato questo tipo di strutture relazionali che invece possiedono un carattere peculiare dal punto di vista bioeconomico. Esse infatti per essere mantenute, necessitano di un impiego generalmente ridotto di materia/energia.

Il quarto stock infine è composto dal sistema delle conoscenze o dei valori che egli definisce noosfera, ossia comprende quella che gli economisti definiscono la struttura delle preferenze del consumatore. Bonaiuti però sostiene che tali preferenze non sono definite dal singolo in modo

autonomo come invece considera l'economia classica, ma piuttosto si definiscono sulla base dei valori e delle preferenze degli altri soggetti, oltre che dall'interazione con le forme di organizzazione sociale e della produzione.

Questo approccio che viene definito "sistemico" alla teoria del consumatore infatti, contrariamente a quanto affermato dalla teoria economica standard, vuole dimostrare come i flussi di beni e servizi non sono in grado, da soli, di produrre alcun benessere. L'ipotesi classica secondo cui l'utilità dipende esclusivamente dai flussi di beni e di servizi consumati, secondo Bonaiuti, può essere giustificata solamente in un contesto nel quale nulla possa minacciare il mantenimento degli stocks.

Oggi invece le condizioni di equilibrio negli stocks, ovvero l'equilibrio stesso della biosfera, la riproducibilità del capitale e del lavoro, la conservazione del legame sociale e la continuità dei valori, non possono più in alcun modo essere date per scontate. Pertanto il suo approccio sistematico propone di analizzare innanzitutto le condizioni di "mantenimento" della struttura organizzativa di questi sistemi, valutando in particolare come le trasformazioni legate ai processi economici ne compromettano la possibilità di sostenere la vita e il benessere. Inoltre spiega come ciascun sistema possiede delle soglie, dei livelli di carico che, per quanto flessibili e difficili da determinare, non possono essere superati e pertanto rischiano il collasso.

In conclusione, un aumento della quantità di beni consumati e dunque del flusso di beni prodotti, comporterà infatti un'alterazione negli equilibri dei sistemi (stocks) coinvolti nel processo di creazione del benessere.

Un incremento continuo della produzione, oltre certe soglie, comporterà quindi una riduzione del benessere in quanto riduce la qualità degli stocks biologici e sociali coinvolti nel processo. In particolare, superate certe soglie, la crescita economica conduce ad una perdita di resilienza della biosfera, ossia della sua capacità a recuperare equilibrio, con conseguenze tragiche per il benessere delle popolazioni.

Con questo modello quindi Bonaiuti si contrappone alla concezione neoclassica che vede l'utilità dipendere unicamente dai flussi di beni e servizi consumati e non prende invece in considerazione il ruolo svolto dai sistemi biologici e sociali o stocks nel processo di creazione del benessere. La teoria ortodossa così non può essere in grado di cogliere le conseguenze di queste trasformazioni strutturali e le relative conseguenze di lungo periodo sul benessere economico e sociale degli individui.

Le imprese oggi, avvalendosi oltre che dei flussi di materia, capitale e lavoro, producono beni e servizi per i consumatori i quali possono, grazie ad essi, aumentare il proprio benessere. Bonaiuti invece sostiene che non sempre sono necessari flussi in entrata per produrre benessere.

Gli stocks entrano nei processi di produzione delle imprese e di consumo dei consumatori, ma il deterioramento della qualità della vita è provocato dal deterioramento degli stock che la produzione consuma senza ripristinare.

A questo punto Bonaiuti identifica nel capitalismo il pericolo peggiore che si avvale degli stocks senza poi proporsi di riprodurli.

Non nega la fiducia nella tecnologia come un valore certamente funzionale alla crescita economica, essa tuttavia non è sostenibile perché, per l'appunto, provoca un vero e proprio paradosso.

A fronte di una crisi ecologica evidente, oggi la concezione capitalista propone come valore culturale la fede che la risposta verrà dal progresso tecnologico, ma questa per Bonaiuti è un'illusione che viene dalla mancanza di una visione sistemica e, in particolare, è l'errore del sistema statunitense. Se è vero infatti che negli Stati Uniti nel 2000 l'intensità dell'energia (misurata come energia per unità di PIL) è diminuita addirittura del 30% rispetto al 1980, questa diminuzione non ha portato a una riduzione del consumo di energia totale, che invece è aumentato del 23% nello stesso periodo <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Fonte: Database *Energy Information Administration*, marzo 2004.

Questo fenomeno, per Bonaiuti, è provocato esclusivamente dal modificarsi delle preferenze individuali e da un diverso stile di vita che lo stesso progresso tecnologico induce. Il cambio di preferenze compensa la maggiore efficienza che il progresso consente e da ciò ne consegue questo paradosso tecnologico: l'energia in più è stata spesa per incrementare e mantenere gli stocks.

L'aumento dei consumi, infatti trascina la conseguenza di un aumento degli stocks, che si traduce in maggiori flussi richiesti, per esempio, per aumentare l'istruzione, per organizzare grandi società multinazionali, per rafforzare lo Stato, per produrre le auto necessarie per recarsi al lavoro, per rimediare con turismo e divertimenti allo stress che il produrre maggiori beni e servizi provoca, per dissipare i maggiori rifiuti, per rimediare ai danni ambientali che si generano, per mantenere, in sostanza, una macchina sempre più complessa che deve trasformare sempre maggiori quantità di flussi semplicemente per mantenere se stessa.

Tutto questo aumento di complessità all'interno della scatola nera si traduce in un aumento dell'entropia del sistema (cioè sempre più risorse vengono disperse e rese inutilizzabili) provocando costi sempre più grandi del sistema complessivo e costi che, ad un certo punto, non sono più compensati dalla crescita del PIL e si traducono in una riduzione del GPI, nonostante l'aumento del PIL.

Una volta quindi dimostrato il limite del capitalismo Bonaiuti auspica come unica soluzione un ripensamento dell'immaginario collettivo, proponendo nuovi valori alternativi a quelli dominanti avvicinandosi così alla proposta di Latouche nella riorganizzazione di una società di decrescita.

Dello stesso parere è Jacques Grinevald (2005) che insiste nell'urgenza di ripensare completamente il concetto di sviluppo. Questo infatti oltre ad essere considerato dal punto di vista economico, scientifico, tecnologico, sociale ecc..., deve essere inteso anche all'interno del contesto bio-geografico, bio-geochimico, ecologico, energetico e cosmico della biosfera. Ciò è possibile però, secondo Grinevald, solamente stabilendo una stretta

cooperazione interdisciplinare e trans-disciplinare tra le scienze economiche, quelle sociali e le scienze della vita sulla terra.

Questa cooperazione a livello sia istituzionale che intellettuale, si deve compiere nel contesto di una vera e propria ecologia globale, planetaria.

Egli infatti considera che la crisi ecologica che coinvolge il mondo intero ormai da anni, colpisce progressivamente tutti i settori della nostra civiltà industriale in espansione. Non si tratta solo di inquinamento e di degrado ambientale, ma riguarda anche la società umana e la geochimica del nostro pianeta.

La causa, come per gli altri esponenti di questo pensiero, è da ricondursi ancora una volta al modello industriale dell'occidente. Lo sviluppo economico internazionale infatti, accelerato dall'espansione demografica e dall'evoluzione delle tecnologie, ancora nasconde la crisi senza precedenti che attraversa attualmente l'evoluzione della biosfera del pianeta.

Da qui allora bisogna riconsiderare il paradigma della bioeconomia <sup>5</sup> cioè quello del divenire della natura, del tempo irreversibile e dell'evoluzione cosmica.

In questa prospettiva è chiaro che l'economia mondiale deve necessariamente rispettare certi limiti ecologici globali legati alla capacità di carico dell'ecosistema.

Allora Grinevald propone che il pensiero economico ritrovi la sua originaria ispirazione che storicamente si poneva accanto alle scienze naturali, alla fisica e all'agronomia. La scienza economica, in quanto scienza umana deve porsi accanto alla biologia, intesa nel più ampio senso del termine e nella prospettiva globale dell'ecologia. Quindi la bioeconomia si propone come una nuova scienza che sia contemporaneamente da interfaccia tra la società e la natura, tra l'economia e l'ambiente.

---

<sup>5</sup> Si veda la teoria sviluppata da Georgescu-Roegen (1971) in *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press. La bioeconomia considera lo sviluppo tecnoeconomico della specie umana nell'unità del suo radicamento biofisico così come nella diversità della sua evoluzione culturale e istituzionale ma senza mai perdere di vista le costrizioni e i limiti della terra e della sua biosfera.

Inoltre nella prospettiva bioeconomica la crescita economica mondiale pertanto deve essere non solo stabilizzata ma rovesciata. Non bisogna cioè confondere crescita e sviluppo: crescita è produrre di più e sviluppo è produrre in altro modo. Non può più esserci una crescita globale sostenibile in un universo finito, l'unica soluzione consiste nel fare emergere una nuova visione dei rapporti tra l'insieme degli esseri viventi e la biosfera, ossia una nuova coscienza capace di reintegrare l'uomo nella natura.

Per quanto la decrescita alluda, sul piano economico, ad una riduzione complessiva delle quantità fisiche prodotte e delle risorse impiegate, essa viene intesa quindi in un senso più ampio, cioè come una complessiva trasformazione della struttura socio-economica, politica e dell'immaginario collettivo, verso assetti realmente sostenibili. Questo nella prospettiva però di un significativo aumento del benessere sociale.

### **1.3 La società della decrescita**

Serge Latouche (2007), economista, sociologo e filosofo è certamente colui che meglio di chiunque altro in questi anni ha saputo dare una certa credibilità al progetto di una società della decrescita.

Il suo pensiero parte da una critica radicale al concetto di sviluppo e al modello sociale tipico dell'Occidente che volendo colonizzare il pianeta, ha creato soltanto un mondo destinato alla catastrofe ambientale e sociale. Inoltre lo "Sviluppo sostenibile – osserva Latouche <sup>6</sup> – è l'ossimoro più assurdo che l'uomo abbia mai inventato: per definizione, nessuno sviluppo è sostenibile". La soluzione sta allora nel "decolonizzare l'immaginario della crescita", per riuscire a pensare e a realizzare una società dove ad essere sostenibile sia invece la decrescita: "Non una società della recessione, come può pensare chi ragiona in maniera tradizionale, ma una società conviviale, pacifica, solidale".

---

<sup>6</sup> Serge Latouche in un'intervista a Trento l'8 novembre del 2005, in occasione del convegno presso la Fondazione della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto intitolato *Al di là dello sviluppo: la sfida della decrescita sostenibile*.

Secondo Latouche, bisogna mettere in discussione i concetti di crescita, povertà, bisogni fondamentali, tenore di vita e decostruire il nostro immaginario economico, che è ciò che affligge l'occidentalizzazione e la mondializzazione. Non si tratta ovviamente di proporre un impossibile ritorno al passato, ma di pensare a forme di un'alternativa allo sviluppo: in particolare la decrescita condivisa.

Quello che Latouche denuncia soprattutto è il tentativo di fare entrare il concetto di crescita nell'ambito dello sviluppo sostenibile. L'utilizzo di tale slogan è stato reso necessario per uscire dall'impostura di queste espressioni "onnicomprensive" che si ritrovano persino in forma pubblicitaria. Il termine "sviluppo sostenibile" ormai è talmente esteso e condito in tutte le salse che chiunque lo può rivendicare: "E' il risultato della lotta di classe e della lotta politica che, combattendosi anche nell'arena delle parole, hanno coniato questo slogan attraverso la combinazione di concetti tipici del colonialismo e dell'imperialismo moderno".

Latouche infatti ricorda che, verso la fine degli anni Settanta, il concetto di "sviluppo sostenibile" trionfò sull'espressione più neutra di "ecosviluppo", e venne adottato alla Conferenza di Stoccolma nel 1972 sotto la pressione della lobby industriale americana e grazie all'intervento personale di Henry Kissinger, per conciliare i due imperativi categorici della crescita e del rispetto per l'ambiente.

Lo sviluppo sostenibile allora doveva indicare l'obiettivo di ridurre progressivamente l'impatto ecologico e l'incidenza del prelievo delle risorse naturali per raggiungere un livello compatibile con la capacità di carico accertata del pianeta. Tuttavia oggi questo risultato secondo i teorici della decrescita altro non ha provocato che il cosiddetto "effetto rimbalzo". Anche Latouche quindi conclude che una società dominata da un'economia improntata al principio della crescita non è più sostenibile.

La strategia della sostenibilità è semplicemente un tentativo per scongiurare l'orientamento allo sviluppo cercando di aggiungere alla crescita economica soltanto una componente ecologica. Ma lo sviluppo sostenibile non può

essere in alcun caso pensato separatamente alla crescita economica. Il qualificativo “sostenibile” si configura dunque come un tentativo per salvare il salvabile del paradigma dello sviluppo, secondo Latouche, ormai smarrito dopo i ripetuti fallimenti del modello capitalista e sostituito dal paradigma della globalizzazione.

Quindi “l’inganno” dello sviluppo sostenibile, come tentativo per scongiurare lo spettro della decrescita, sta anzitutto nel fatto che sotto i nuovi panni dello sviluppo si ritrova la crescita in tutte le sue contraddizioni.

L’ossimoro o l’antinomia dello sviluppo sostenibile oggi non è altro che un’espressione utilizzata dai tecnocrati per persuadere di ciò che in realtà è impossibile: uno sviluppo “affidabile”, “vivibile”, “duraturo”. Bisogna capire allora che la decrescita non è un ideale ma una necessità che nasce dal bisogno di abbandonare il progetto insensato dello sviluppo che ha come unico obiettivo la ricerca sfrenata del profitto da parte dei detentori del capitale.

Decrescita dunque per Latouche non è il termine simmetrico di crescita, non significa recessione, non è neppure un concetto nel senso tradizionale del termine. Decrescita è uno slogan politico, una parola d’ordine per indicare l’abbandono nella fede del progresso e dello sviluppo, nella consapevolezza dell’incompatibilità di una crescita infinita in un pianeta di risorse limitate.

La decrescita non va identificata nemmeno nello stato stazionario così come inteso dai classici dell’economia <sup>7</sup>, né può essere considerata una forma di regressione, di crescita negativa, di crescita zero, bensì va letta come una “a-crescita”, cioè una rinuncia a crescere sempre e comunque.

---

<sup>7</sup> La teoria dello stato stazionario, di cui uno dei maggiori esponenti è stato John Stuart Mill, nel considerare la tesi dei rendimenti decrescenti nell’industria, indica che il capitalismo, invecchiando, costruisce progressivamente e per sua stessa dinamica, una società in cui i valori saranno più rispettosi dell’uomo e della natura. Anche Adam Smith, David Ricardo e Thomas Robert Malthus avevano intuito che una crescita indefinita e infinita del sistema non potesse essere accettabile e avevano ipotizzato che si sarebbe necessariamente prodotto un arresto dell’accumulazione con l’avvento dello stato stazionario.

La decrescita allora può essere prospettata solo all'interno di una "società della decrescita", che abbia come progetto politico quello di abbandonare il culto irrazionale, quasi religioso, della crescita per la crescita e di costruire al Nord come al Sud, società conviviali, autonome e sobrie.

Il cambiamento reale di prospettiva può essere realizzato però solo attraverso un programma radicale e sistematico al fine di costruire un progetto alternativo e una politica del "doposviluppo". Dunque è necessaria una vera e propria rivoluzione culturale che implichi dei profondi cambiamenti della struttura psicosociale dell'uomo occidentale e del suo atteggiamento rispetto alla vita.

Per poter uscire quindi dall'immaginario capitalista dell'espansione illimitata allora è necessario abbandonare l'idea secondo cui l'unica finalità della vita è consumare di più e ripensare la società con nuovi valori, nuovi concetti e con nuove strutture.

La ricetta per uscire dunque dalla "colonizzazione dell'anima", causata dal pensiero occidentale e dal progresso, è quella di "ridefinire" un nuovo sistema di valori per definire una nuova cultura e quindi una nuova società di decrescita, in grado di "decolonizzare" l'immaginario creato dal sistema attuale proprio della visione capitalistica.

Innanzitutto, quindi, bisogna capire che, come per tutti i sostenitori della decrescita, anche per Latouche l'obiettivo primario è in sostanza quello di abbandonare il PIL come indicatore del benessere, di svincolare cioè il benessere soggettivo dall'aumento statistico della produzione materiale. Latouche si rende ben conto però che il semplice rallentamento della crescita economica provocherebbe delle crisi catastrofiche nelle società attuali, così auspica la decrescita soltanto all'interno di una società della non-crescita, della a-crescita, in una società cioè che abbia abbandonato la fede e la religione fondata esclusivamente sull'economia.

Una società così definita, serena, conviviale e sostenibile, allora presuppone due tappe principali, la drastica diminuzione dei corollari negativi della crescita e l'organizzazione di "circoli virtuosi di decrescita".

La prima tappa quindi per la decolonizzazione dell'immaginario consiste in una vera e propria politica della decrescita e prevede la riduzione, o anche la soppressione, dei corollari negativi della crescita, attraverso l'internalizzazione delle esternalità negative.

Si tratta cioè di rimettere in questione gli enormi spostamenti di uomini e di merci sul pianeta perché causano soltanto impatti negativi sull'ambiente e che andranno a ricadere sulle generazioni future. Si tratta del corollario della pubblicità spesso nefasta, perché rappresenta una spesa di inquinamento visivo, uditivo, materiale ma soprattutto mentale. Si tratta del rapido invecchiamento degli utensili usa-e-getta che ha comportato una crescita esponenziale di rifiuti che minacciano di sommergere l'intera popolazione senza portare nessun aumento del benessere.

Tale decolonizzazione, alla fine, porterà ad un cambiamento di valori, credenze, mentalità, stili di vita per costruire altri sistemi di rappresentazione attraverso cui pensare il mondo e viverlo, quindi, attraverso altri concetti.

Tutto ciò Latouche lo sintetizza nella seconda tappa. Egli elabora un vero e proprio programma ed elenca una lista di obiettivi interdipendenti tra loro e in grado di generare un circolo virtuoso di decrescita serena, conviviale e sostenibile.

Il Programma così nominato delle "Otto R"<sup>8</sup>: prevede allora i seguenti obiettivi:

- 1) Rivalutare,
- 2) Riconcettualizzare o Reinquadrare,
- 3) Ristrutturare,
- 4) Rilocalizzare,
- 5) Ridistribuire,
- 6) Ridurre,
- 7) Riutilizzare,
- 8) Riciclare.

---

<sup>8</sup> Si veda S. Latouche (2007) *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli.

- 1) *Rivalutare*: significa appunto rivedere i valori nei quali si crede e in base ai quali viene organizzata la vita. E' ormai chiaro quali valori l'autore del Programma intende sostituire affinché prevalgano rispetto agli attuali valori dominanti. L'altruismo dovrebbe prevalere sull'egoismo, la cooperazione sulla concorrenza sfrenata, il piacere del tempo libero sull'ossessione del lavoro, l'importanza della vita sociale sul consumo illimitato, il locale sul globale, il ragionevole sul razionale ecc...
- 2) *Riconcettualizzare o Reinquadrare*: significa modificare il contesto concettuale e/o emozionale di una situazione concreta, ovvero il punto di vista dal quale essa è vissuta, collocandola in un altro quadro che corrisponde altrettanto bene ai fatti di quella situazione concreta, il cui senso però di conseguenza cambia completamente. Per esempio occorre riconcettualizzare i concetti di ricchezza e povertà ma allora anche quelli di scarsità e abbondanza poiché stanno alla base dell'immaginario economico. Infatti l'economia trasforma l'abbondanza naturale in scarsità mediante la creazione artificiale della penuria e del bisogno attraverso l'appropriazione e la mercificazione della natura.
- 3) *Ristrutturare*: significa allora adattare l'apparato di produzione e i rapporti sociali in funzione del cambio di valori. Tale ristrutturazione dovrà essere tanto più profonda quanto più verrà sradicato il carattere sistemico dei valori dominanti. Il grado di radicalità di tale ristrutturazione si misura cioè con la sua capacità di far vacillare tali valori.
- 4) *Rilocalizzare*: significa invece produrre localmente i prodotti necessari a soddisfare i bisogni della popolazione, a partire da imprese locali finanziate con i risparmi raccolti localmente. Cioè utilizzare anche la creatività popolare e locale e le diverse risorse del territorio per cercare di "risvilupparlo". Significa anche che i movimenti di merci e di capitali devono essere ridotti all'indispensabile e innanzitutto riferiti ai processi di autoproduzione: manutenzione urbana, servizi di base e di mutuo

soccorso, orti urbani e mercati locali, cura dell'ambiente, attività culturali e ricreative, attività di autocostruzione e di artigianato locale.

Questo complesso di attività di vicinato favorirebbe così lo sviluppo di relazioni di scambio non mercantili, di reciprocità e di fiducia, consentendo la creazione di uno spazio pubblico come autoriconoscimento del patrimonio comune da mettere in valore.

Pertanto per raggiungere questo obiettivo occorre internalizzare i costi esterni del trasporto, come i costi per le infrastrutture o i costi dell'inquinamento. Ma non basta, per Latouche la rilocalizzazione deve avvenire anche sul piano politico, inventando per esempio una "democrazia di prossimità", in cui un'unità di popolazione permette di soddisfare localmente la maggior parte dei bisogni essenziali. Creare cioè una sorta di "confederazione di δέμοι", di piccole unità omogenee, costituite da un numero limitato di abitanti, che unite ad altre municipalità possano integrare le proprie risorse in un sistema federativo su base regionale.

Si tratta di una rete mondiale di città di medie dimensioni che si riuniscono attorno ad un progetto politico per valorizzare le risorse e le differenze locali seguendo la scelta di una strategia che si fonda sul territorio.

Tale strategia della rinascita del locale consentirebbe allora di moltiplicare le esperienze di riterritorializzazione e di estendere una rete di relazioni trasversali e solidali nell'obiettivo di sperimentare pratiche di rafforzamento dell'esercizio di una democrazia più "ecologica".

- 5) *Ridistribuire*: vuol dire ripartire le ricchezze e l'accesso al patrimonio naturale. La redistribuzione deve essere fatta sull'insieme degli elementi del sistema: la terra, i diritti di attingere dalla natura, il lavoro, i redditi, le pensioni ecc... ma non tanto in riferimento al "dare" di più, quanto piuttosto al "predare" di meno. Ripensare l'uso della terra e il problema della ripartizione del suolo è necessario affinché tale ricchezza venga

sottratta all'agricoltura intensiva, alla speculazione fondiaria, all'impatto inquinante dell'asfalto e del cemento.

Inoltre per quanto riguarda la redistribuzione nel mondo del lavoro, Latouche critica l'attuale dinamica capitalista che premia il minor offerente sociale, applicando la disciplina della concorrenza anche al costo del lavoro e dunque alla vita degli uomini.

Sostiene che non è accettabile ridurre i costi mettendo i lavoratori in concorrenza tra loro per costringerli ad accettare stipendi sempre inferiori a un livello di vita dignitoso. Ne consegue quindi la necessaria regolamentazione di alcuni mercati di beni e di certi servizi, soprattutto eliminando la concorrenza tra gli stessi individui. Nello stesso tempo occorre trasformare il reddito minimo di inserimento in un "reddito di cittadinanza", scindendo cioè il reddito dall'obbligo di lavoro e introdurre un "reddito massimo consentito" per porre dei limiti alla dismisura della ricchezza.

Soltanto tali limitazioni unite allo smantellamento dei grandi colossi aziendali e alle dimensioni delle banche consentiranno di realizzare la necessaria de-globalizzazione e contribuiranno invece alla redistribuzione delle regole del gioco economico e sociale.

- 6) *Ridurre*: vuol dire diminuire l'impatto sulla biosfera dei nostri modi di produrre e consumare. La necessità di ridurre l'impronta ecologica quindi impone di ridimensionare lo stile di vita attraverso i bisogni.

Decrescita non significa fare le stesse cose semplicemente diminuendone la quantità, alla riduzione deve invece corrispondere un aumento della salute, del benessere e della gioia di vivere, quindi una diminuzione della produzione e del consumo di prodotti tossici.

Al concetto di tossicità però Latouche dà un'ampia interpretazione, che va dai rischi per la salute all'inquinamento mentale, agli armamenti e al nucleare, alle droghe e perfino alla pubblicità. Ciò non significa che si debbano proibire totalmente la produzione e il consumo di questi prodotti in nome di una morale specifica ma

occorre una loro limitazione. Ridurre il consumo quindi per lavorare meno e per dedicare più tempo alle esigenze spirituali, alle relazioni umane, familiari, sociali, culturali e religiose.

La lotta contro lo spreco riguarda anche tutti i rifiuti del ciclo della produzione, dal confezionamento, alla grande distribuzione, alla spazzatura domestica. Così anche i problemi relativi ai trasporti, al consumo di energia, all' emissioni di gas a effetto serra e di agenti patogeni sono legati tra di loro. Non saranno i mezzi di trasporto meno inquinanti che producono meno gas a effetto serra, meno rumorosi e più rapidi a garantire una vera alternativa ma soltanto una drastica riduzione dell'impatto dei trasporti sulla vita quotidiana che per Latouche può contribuire ad un aumento reale dell'eco-efficienza.

Il soddisfacimento dei bisogni richiesto da uno stile di vita conviviale per tutti può essere ottenuto infine orientandosi verso una diminuzione degli orari di lavoro obbligatori.

La questione però non è stabilire il numero esatto delle ore di lavoro necessarie, ma l'importanza del lavoro come valore all'interno della società.

Si tratta di abbandonare l' attuale sistema incentrato esclusivamente sulla produzione e sul lavoro per abbracciare un'organizzazione radicalmente diversa in cui le relazioni sociali prevalgono sulla produzione. Una riduzione delle ore di lavoro infatti sarebbe sicuramente positiva in quanto potrebbe favorire la realizzazione dei cittadini nella vita politica, privata, artistica ecc..., condizioni che creano una nuova forma di ricchezza, di libertà nella riconquista del tempo personale.

- 7) *Riutilizzare*: invece di buttare gli oggetti e gli utensili di uso comune. Bisogna allora studiare i modi per garantire la durata dei prodotti messi in vendita e offrire la possibilità di riparazione, imparare a comprare prodotti di seconda mano senza provare il sentimento della

svalorizzazione poiché tale comportamento sarà il risultato di una scelta di sobrietà e di una nuova arte del consumare.

Questa nuova cultura del riutilizzare le cose avrà così conseguenze dirette sulle aziende che dovranno rinunciare a fabbricare sistematicamente cose usa-e-getta, fonte di spreco e dell'aumento dei rifiuti.

Occorre allora una volontà politica coraggiosa capace di adottare queste soluzioni e incentivare gli stessi cittadini che oggi invece, osserva Latouche, sono resi indifferenti per colpa delle abitudini generate dal consumismo.

- 8) *Riciclare*: gli scarti incompressibili di tutte le attività umane. Il Riciclaggio Latouche lo distingue dal riutilizzo in quanto se l'usura non permette l'uso normale di un oggetto, invece di trasformarlo in rifiuto ingombrante e inquinante, esso può essere recuperato nei suoi componenti. Tale oggetto pertanto diventerebbe una vera fonte di materie prime disponibili per un nuovo ciclo di produzione.

Nell'agricoltura per esempio si potrebbe utilizzare il compostaggio<sup>9</sup> dei rifiuti biodegradabili per evitare così l'uso disastroso dei concimi chimici. Il fosforo e gli altri e gli altri elementi nutritivi assunti nei prodotti alimentari dovrebbero essere recuperati e riciclati in quanto concimi.

Con questo Programma Latouche, in sostanza, ritiene che la decrescita dovrebbe essere organizzata non soltanto per preservare l'ambiente ma anche per ripristinare il minimo di giustizia sociale senza la quale il pianeta lo ritiene condannato all'esplosione.

Sopravvivenza sociale e sopravvivenza biologica sembrano dunque strettamente legate. I limiti del patrimonio naturale non pongono soltanto un problema di equità intergenerazionale nel condividere le disponibilità,

---

<sup>9</sup> Il compostaggio è una tecnologia biologica usata per trattare la frazione organica dei rifiuti raccolta differenziatamente (anche detta umido) sfruttando un processo di bio-ossidazione, trasformandola in ammendante agricolo di qualità da utilizzare quale concime naturale.

ma anche un problema di giusta ripartizione tra gli esseri attualmente viventi dell'umanità.

La decrescita non vuole significare immobilità conservatrice, organizzare la decrescita significa piuttosto rinunciare all'immaginario economico, vale a dire alla credenza che “di più” è uguale “a meglio”.

Il bene e la felicità possono realizzarsi allora con costi minori; riscoprire la vera ricchezza dei rapporti sociali e conviviali in un mondo sano sembra così possibile da ottenersi con serenità nella frugalità, nella sobrietà e addirittura con una certa austerità nel consumo materiale.

#### **1.4 Il progetto locale**

Nel contesto unilaterale dell'occidentalizzazione del mondo quindi la difesa del localismo e del pluralismo diventa per i sostenitori della decrescita un antidoto salutare e necessario.

E' interessante allora inserire nel dibattito sullo sviluppo sostenibile il “progetto locale” di Alberto Magnaghi (1999) <sup>10</sup>.

A differenza dai precedenti filoni che trattano la questione della decrescita secondo un approccio di tipo ambientalista o biocentrico, Magnaghi affronta il problema della sostenibilità focalizzando l'attenzione sull'ambiente dell'uomo.

Mentre l'approccio ambientalista pone la sostenibilità come problema di interazione reciproca fra l'uomo e l'ambiente, inteso come sistema naturale (biosfera, geosfera, idrosfera, fauna, flora, sistemi ambientali, reti ecologiche ecc...) di cui vanno rispettate le leggi di autoproduzione, l'approccio territorialista designa il territorio come l'unico vero referente della sostenibilità, in cui però l'ambiente naturale ne diviene componente.

---

<sup>10</sup> Alberto Magnaghi ha scritto *la Carta del Nuovo Municipio*, il documento fondativo della “Rete del Nuovo Municipio”, un'associazione senza fini di lucro costituita fra amministratori locali, esponenti del mondo associativo e ricercatori, attivi intorno alle tematiche della democrazia partecipativa e delle nuove forme di cittadinanza.

Il degrado del territorio comprende il degrado ambientale, ma riguarda soprattutto il degrado del territorio costruito e il degrado sociale che ne consegue. Pertanto Magnaghi, riferendo la sostenibilità dello sviluppo al territorio e non soltanto alla natura, fa una valutazione delle azioni e dei progetti di superamento del degrado ambientale in relazione agli effetti sulla qualità delle città, degli ambienti insediativi, del paesaggio, dei processi di autodeterminazione delle comunità insediate e viceversa.

In questa ottica allora non si può isolare progettualmente un problema di sostenibilità ambientale senza considerare le relazioni fra i modelli di azione della società insediata e l'ambiente stesso, ma occorre trattarlo affrontando con una diversa configurazione le relazioni fra sistema socioculturale, sistema economico e sistema naturale.

Questo tipo di approccio interpreta quindi il degrado ambientale e l'insostenibilità del modello di sviluppo che lo produce, come conseguenza di un sistematico processo di deterritorializzazione, ovvero di destrutturazione delle relazioni fra ambiente fisico, costruito e antropico.

E' dunque l'azione della società insediata che secondo Magnaghi nel suo produrre e strutturare territorio e nel suo costruire buone o cattive relazioni con l'ambiente, crea buoni o cattivi equilibri ecosistemici.

La chiave di una sostenibilità durevole e strategica allora sta nel modo di produzione del territorio che viene interpretato, non come un'entità che esiste in natura, ma è l'esito dinamico, stratificato e complesso di successivi cicli di civilizzazione, un sistema di relazioni fra comunità insediate, con le loro diverse culture, e l'ambiente. Ricercare la sostenibilità significa incentrare l'attenzione sulle regole insediative, sui requisiti, sulle variabili, sui limiti che producano di per sé insediamento ad alta qualità ambientale e senza la necessità poi di doverle "sostenere".

Occorre quindi indirizzarsi alla costruzione di quelle regole dell'insediamento umano che non richiedano più alcun sostegno esterno per autoriprodursi ma che siano esse stesse in grado di autosostenersi.

La dimensione locale allora viene a costituire un elemento fondamentale per qualsiasi soluzione alternativa allo sviluppo e alla mondializzazione e poiché essa può essere declinabile in vari modi, crea un effettivo pluralismo culturale in un mondo popolato da tanti “stili di sviluppo”.

Le esperienze del movimento per la decrescita allora pur nella loro varietà e parzialità, sembrano accomunate dal tentativo di ri-costruire le regole locali dello sviluppo, ridefinendo al contempo il ruolo degli attori locali (istituzionali, economici e sociali) all'interno di progetti caratterizzati da scelte sostenibili, eque, solidali e partecipative.

Il progetto locale per Magnaghi sembra essere quindi la vera alternativa alla realizzazione di "futuri sostenibili" fondati appunto sullo sviluppo delle società locali e sulla valorizzazione dei patrimoni ambientali, territoriali e culturali propri a ciascun luogo.

Si tratta di un processo in cui gli enti pubblici territoriali ripensano le proprie modalità di azione, assumendo anche funzioni dirette nel governo dell'economia a partire dalle proprie specificità e attivando nuove forme di esercizio della democrazia.

Solo il rafforzamento delle società locali e dei loro sistemi democratici di decisione potrà consentire da un lato di resistere agli effetti omologanti e di dominio della globalizzazione economica e politica, dall'altro di aprirsi e promuovere reti non gerarchiche e solidali.

La costruzione quindi del progetto locale, per Magnaghi, deve fondarsi allora su un patto di una pluralità di attori che sebbene in conflitto di interessi, trovano nella concertazione degli obiettivi dello sviluppo locale la ridefinizione dei propri progetti in rapporto alla valorizzazione del patrimonio comune. Un patto quindi fondato sul patrimonio, in quanto base materiale per la produzione della ricchezza, è in grado di produrre le regole di comportamento e le garanzie reciproche per la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente (sostenibilità ambientale) e della qualità dell'abitare (sostenibilità territoriale).

Il riconoscimento cosciente da parte di tutti gli attori allora indurrà comportamenti di autocontrollo sociale e guiderà ad azioni virtuose. A sua volta questo processo evolverà la pianificazione verso forme di produzione sociale del territorio, attraverso la costruzione collettiva dei suoi caratteri identitari, cioè del suo statuto.

Lo “statuto dei luoghi” teorizzato dall’autore deve essere una descrizione dei valori costitutivi del patrimonio territoriale nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, antropiche, ovvero un supporto tecnico per pianificare il territorio come un luogo di storia, di segni e di valori da trasmettere alle generazioni future.

Con questi criteri di valutazione il progetto locale ridimensiona il dominio del sistema economico a favore del sistema sociale e culturale e crea così le condizioni per la trasformazione degli stili di vita, di consumo e di produzione, costruendo sistemi economici locali in grado di produrre valore territoriale aggiunto e quindi la sostenibilità economica.

Inoltre in questo processo di radicale cambiamento del ruolo dei governi locali, Magnaghi mette in rilievo anche il ruolo delle Municipalità in quanto sede reale di autogoverno delle comunità locali.

Il Municipio infatti ha un ruolo centrale nel progetto di valorizzazione del patrimonio territoriale poiché si troverà a governare una comunità complessa, composta da una molteplicità di attori e di interessi. E’ responsabile nell’attivare nuovi ruoli progettuali e nuovi istituti di democrazia; da un lato dovrà promuovere attori ed energie verso la valorizzazione del patrimonio, dall’altro disincentivare e contrastare quelle forze che invece tendono ad appropriarsi delle risorse volgendo ai propri profitti, danneggiando e consumando il bene comune.

Inoltre il Municipio, oltre a orientare e incentivare le attività economiche che concorrono alla valorizzazione del patrimonio, definisce anche gli strumenti per farle agire in sinergia con l’ambiente, valorizzando così l’imprenditorialità locale e promuovendo la crescita della società con la formazione di agenzie locali e istituti intermedi di concertazione e di

autogoverno. Nel fare ciò, Magnaghi sostiene che il Municipio può anche determinare l'incontro fra politiche di tipo *top down* e reti sociali *bottom up* ma solo se sarà in grado di interpretare i nuovi poteri di cui è stato investito. Questo "nuovo" Municipio di Magnaghi si costruisce quindi attraverso un percorso finalizzato a trasformare gli enti locali da luoghi di amministrazione burocratica in "laboratori di autogoverno" in cui sia attiva e determinante la figura degli attori portatori di iniziative di valorizzazione del patrimonio e sostenibili, ossia capaci di prendersi cura di un luogo attraverso la propria attività produttiva, attraverso la crescita del lavoro autonomo, della microimpresa, del volontariato, del lavoro sociale, delle imprese secondo una finalità etica, solidale e ambientale.

### **1.5 La decrescita felice**

Il Progetto Locale di Magnaghi insieme al Progetto delle Otto R rappresentano due differenti approcci alla sostenibilità in quanto presuppongono che il processo di trasformazione ecologica verso la sostenibilità non riguardi separatamente un settore, ma investa necessariamente con progetti integrati l'intera cultura della società.

Lo stesso può dirsi per il "Manifesto del Movimento per la decrescita felice" di Maurizio Pallante (2005)<sup>11</sup>.

La decrescita secondo questo autore è infatti la via più logica e naturale per recuperare la nostra dimensione umana e nel contempo salvare il pianeta dalla predazione dovuta dalla cultura della crescita, esponenziale ed infinita, e dalla convinzione che solo producendo e consumando è possibile mantenere il benessere.

Pallante infatti sostiene che l'evidente periodo del "boom economico" si è ormai esaurito da decenni e il consumo e il ricambio di merci sembra

---

<sup>11</sup> Maurizio Pallante, esperto in politiche energetiche e tecnologie ambientali ha fondato il "Movimento per la decrescita felice" il 14 Gennaio 2007. Il Movimento oggi si propone di promuovere la più ampia sostituzione possibile delle merci prodotte industrialmente ed acquistate nei circuiti commerciali con l'autoproduzione di beni.

tuttora essere l'unico veicolo per far alzare il PIL di tutti i paesi del mondo. Questo però significa puntare sempre sulla novità, inventando bisogni fittizi che arrivano presto a saturazione ma, soprattutto, l'obiettivo della continua crescita del PIL comporta un esponenziale aumento dell'inquinamento e della dispersione.

L'idea della crescita come paradigma assoluto, sostiene Pallante, è di per sé folle, poiché non tiene conto del concetto di limite e, soprattutto, non è neppure conveniente. Infatti basandosi sullo spreco, essa comporta grossi costi ed energie a scapito di una migliore qualità della vita; trasporti internazionali di merci, maggior traffico e maggior consumo di carburante, devastano soltanto il pianeta mentre i costi del prodotto s'innalzano notevolmente.

Nel suo Manifesto, con l'esempio dello yogurt fatto in casa che oltre ad essere più genuino rispetto a quello acquistato al supermercato, presenta solo il costo del latte poiché comporta un lavoro minimo, Pallante vuole dimostrare come si può evitare l'accumulo di rifiuti legato al confezionamento del prodotto. Entrare cioè in un'ottica di decrescita non significa tornare “al tempo delle candele”, ma semplicemente recuperare modi di vita più razionali.

Innanzitutto però è necessario distinguere tra la produzione di merci e la produzione di beni. Negli ultimi anni secondo l'autore predomina l'idea che solo le merci rappresentino un valore, mentre in realtà gli uomini hanno sempre prodotto, in ambito familiare e comunitario, beni che per l'esistenza sono di per sé un valore, dalla gestione di un orto in proprio al maglione che la mamma faceva per i figli, fino dal rivolgersi al ciabattino per aggiustare un paio di scarpe che altrimenti andrebbero buttate. Anche questo, dice Pallante, è lavoro; anche questo produce valore. Tuttavia per la società mercantile, basata esclusivamente sulla produzione e sul consumo di merci, esso non è più importante, e i beni che sono sempre stati oggetto di scambi non monetari e hanno contribuito alla socializzazione e ai rapporti umani nel mondo occidentale, hanno perso ogni significato.

L'autore critica per questo il sistema capitalista poiché fa credere che la crescita economica crea un sistema produttivo che mette a disposizione della popolazione la crescita dei beni materiali. In realtà però l'indicatore che si utilizza per misurarla, il PIL, si limita esclusivamente a calcolare il valore monetario delle merci, cioè dei prodotti e dei servizi scambiati con il denaro mentre il concetto di bene e il concetto di merce non hanno la stessa equivalenza cioè non tutti i beni sono merci e non tutte le merci sono beni. Invece proprio l'annullamento della distinzione tra il concetto di bene e il concetto di merce diviene il fondamento su cui si basa il paradigma culturale della crescita. Infatti se i beni si identificano con le merci, la crescita della produzione di merci comporta per definizione un aumento della disponibilità di beni, quindi un aumento del benessere.

Allora il passaggio preliminare da compiere per costruire il paradigma culturale della decrescita secondo Pallante è quello di ripristinare questa distinzione, altrimenti la decrescita rischia di identificarsi con una rinuncia, ovvero con una riduzione del benessere e con un ritorno al passato.

In realtà se si continua impropriamente a pensare che le merci si identifichino con i beni la decrescita appare un modo di consumare semplicemente di meno. Invece la diminuzione dei consumi si realizza smettendo di acquistare merci che non sono beni, incrementando invece l'autoproduzione di beni per sostituire quelle merci che non lo sono.

Se dunque il Prodotto Interno Lordo misura il valore monetario delle merci e non prende in considerazione i beni, la decrescita indica soltanto una diminuzione della produzione di merci, non dei beni.

Con questa argomentazione Pallante allora sostiene che la decrescita può anche essere indotta da una crescita di beni autoprodotti in sostituzione di merci equivalenti. Poiché infatti molte merci non sono beni e molti beni non sono merci, la decrescita può diventare il fulcro di un nuovo paradigma culturale e un obiettivo politico se si realizza come una diminuzione della produzione di merci che non sono beni e un incremento della produzione di beni che non sono merci.

Questo processo per Pallante è l'unico in grado di apportare miglioramenti altrimenti non ottenibili alla qualità della vita e degli ecosistemi. Una decrescita guidata in questa direzione, una recessione "ben temperata", racchiude intrinsecamente un fattore di felicità.

In questa ottica vive più felicemente colui che rifiuta le merci che non sono beni e sceglie i beni di cui ha bisogno in base alla loro qualità e utilità effettiva, lavorando di meno per dedicare più tempo ai suoi affetti. Vive più felicemente colui che vive in una società che antepone il bene della qualità ambientale alla crescita della produzione di merci che non sono beni.

Dunque la ricetta che Pallante suggerisce nel suo Manifesto è l'autoproduzione che, insieme ai doni reciproci, aiutano l'uomo a recuperare quel rapporto coi propri bisogni che la società del consumo da decenni invece ha alterato.

Praticare l'autoproduzione e la gratuità reciproca induce infatti a considerare solo i bisogni reali, liberando così il tempo dal lavoro necessario ad acquistare i prodotti superflui, per destinarlo alle attività interpersonali, ludiche o culturali. Sono proprio queste ultime, nonostante considerate "non produttive", a risultare invece le attività fondamentali per il reale benessere psichico e sociale.

Questa sobrietà non è solo uno stile di vita, ma diviene anche una guida per orientare la ricerca scientifica e le innovazioni tecnologiche a ottenere di più con meno, è la capacità di saper distinguere il più dal meglio, la quantità dalla qualità. E' per esempio la progettazione di oggetti fatti per durare nel tempo, la riparazione anziché la sostituzione, il riciclaggio e la riutilizzazione delle materie prime di cui sono fatti.

Sebbene Pallante si rende conto che l'adozione di uno stile di vita basato sulla sobrietà abbia una valenza politica intrinseca (in quanto può influire sulla riduzione della domanda), tuttavia essa non esime da un impegno politico finalizzato a orientare le scelte pubbliche in base allo stesso criterio. Ma le scelte delle pubbliche amministrazioni ispirate a criteri di sobrietà non possono ottenere risultati significativi senza la partecipazione

consapevole dei cittadini. La sobrietà infatti può essere perseguita come scelta di benessere individuale, ma se si traduce in proposte e scelte politiche, i suoi benefici diventano incomparabilmente maggiori.

### **1.6 Decrescita, deglobalizzazione o sviluppo sostenibile?**

Concludendo il dibattito che si è aperto nel tentativo di smontare l'attuale sistema economico, ogni diversa direzione conduce a pensare una società alternativa che viene indicata, appunto, come *società della decrescita*.

Una società così definita è innanzitutto una società che si propone di ridurre drasticamente il livello di produzione materiale che punta al riuso e al riciclo.

Tuttavia essa non è semplicemente una società nella quale si produce meno o per così dire "austera", ma vuole essere una società che privilegia relazioni sociali e convivialità. Non può predicare un impossibile ritorno al passato e nemmeno può prendere la forma di un modello unico.

Questo modello di "doposviluppo" infatti sembrerebbe essere necessariamente al plurale. Si tratta di ricercare i modi di realizzazione collettiva nei quali non viene privilegiato un benessere materiale e distruttivo dell'ambiente e dei legami sociali. Ma l'obiettivo di una buona qualità della vita si declina in molteplici forme a seconda dei contesti.

Una società della decrescita oggi sembra essere chiamata con urgenza non soltanto per il problema dell'emergenza ecologica, ma anche per assicurare una giustizia sociale su scala globale.

L'imperativo economico del rendimento quindi è fondamentalmente diverso dall'imperativo ecologico del risparmio. La razionalità ecologica consiste nel soddisfare i bisogni materiali al meglio con una quantità più ridotta possibile di beni quindi con un minimo di lavoro, di capitale e di risorse naturali. La ricerca del massimo rendimento economico invece consiste nel vendere con un profitto più alto possibile e un massimo di produzioni

realizzate con il massimo dell'efficienza, cosa che esige una massimizzazione dei consumi e dei bisogni, mentre segno della razionalizzazione ecologica può riassumersi con lo slogan "meno, ma meglio".

Di fronte a una globalizzazione che rappresenta il trionfo planetario del "tutto è mercato", bisogna concepire e promuovere una società nella quale i valori economici smettano di essere centrali o unici. L'economia deve essere rimessa al suo posto come semplice mezzo della vita umana e non come fine ultimo. Si tratta di mettere al centro della nostra vita significati e ragioni d'essere diversi dall'espansione della produzione e del consumo.

Ma questa idea, secondo cui bisognerebbe perseguire una decrescita volontaria, consapevole e selettiva delle produzioni e dei consumi industriali, per ridurre la dipendenza dall'importazione di materie prime e lasciare qualche speranza di futuro alle generazioni che verranno, suscita varie perplessità dal punto di vista economico ma anche politico.

Gli economisti temono che sposare le ragioni della natura per la cui conservazione vengono richiesti cospicui investimenti possa comportare (a parità di produzione sociale e di quote destinate a profitti e rendite) un drenaggio di plusvalore ai danni della massa salariale e la decrescita non sarebbe altro che un modo per dire recessione, declino, disoccupazione.

Per contro, i sostenitori della decrescita affermano che l'idea di limitare le produzioni e i consumi inutili e dannosi è l'unica realmente capace di indicare la via di fuoriuscita dalla trappola produttivista e consumistica. Infatti è possibile uscirne senza alcun, "sacrificio", senza alcuna austerità imposta, ma soltanto tramite la ridefinizione del concetto di ricchezza (svincolata dall'idea di valore mercantile) nel nome dell'equità, della responsabilità e dell'accettazione della finitezza delle risorse naturali.

In questo però l'idea di una società della decrescita o di una "società del dopo sviluppo" non è distante dall'ipotesi di una specie di "deglobalizzazione".

Insomma appare evidente un confuso intreccio teorico e pratico; tra progetti di altre società possibili e rivendicazioni immediatamente esigibili; tra l'esigenza di affermare forti principi etici che devono presidiare l'azione sociale e l'urgenza di fissare programmi minimi di governo. Inoltre in questo sempre più ampio dibattito manca una verifica sul campo, un confronto sulle esperienze vive in atto, sui conflitti in corso, così come sulle "buonepratiche" che amministrazioni locali, gruppi di cittadini, famiglie e individui singolarmente possano mettere in atto nella propria vita quotidiana.

Se il termine decrescita lo possiamo intendere allora come concetto sintetico per significare ri-costruzione delle modalità concrete (produzione, consumo, accumulazione di capitale) con cui si realizza la crescita economica nelle società industrializzate e bisogno di ri-fondare una teoria di politica economica che affidi a forme di lavoro e di scambio socialmente ed ambientalmente sostenibili la fornitura di beni e servizi equamente distribuiti, l'idea non sembrerebbe poi così distante da quella che la Comunità Europea è riuscita a elaborare nella Strategia di Göteborg per uno sviluppo durevole e più sostenibile.



## 2.

# LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

### 2.1 I primi Programmi d'Azione per l'ambiente

Il nostro modo di vivere, di consumare, di comportarsi, decide la velocità del degrado antropico, la velocità con cui viene dissipata l'energia utile e il periodo di sopravvivenza della specie umana. L'insieme di relazioni tra le attività umane, la loro dinamica e la biosfera devono essere tali da permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate alla natura dalle attività umane rimangano entro certi limiti tali da non distruggere il contesto biofisico globale.

La protezione dell'ambiente è quindi diventata una delle maggiori sfide anche per l'Europa. L'Unione Europea però è stata criticata per avere privilegiato per lungo tempo l'economia e lo sviluppo degli scambi commerciali a spese dell'impatto ambientale. Tuttavia oggi le Istituzioni comunitarie hanno riconosciuto che il modello europeo di sviluppo non può essere fondato sull'esaurimento delle risorse naturali e sulla degradazione dell'ambiente.

Mentre le prime azioni ambientali della Comunità, che hanno avuto inizio nel 1973<sup>12</sup> e nel quadro dei quattro Programmi d'Azione successivi, erano fondate su un approccio verticale e settoriale dei problemi ecologici,

---

<sup>12</sup> Il Primo Programma comunitario d'Azione per l'Ambiente fu approvato con la Dichiarazione del Consiglio del 22 novembre del 1973 (GUCE, n. C/112, 20 dicembre 1973, p.1 ss), in seguito alla Conferenza Mondiale sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972.

consistenti essenzialmente a limitare l'inquinamento mediante l'introduzione di norme minime, soprattutto in materia di gestione dei rifiuti, di inquinamento idrico e di inquinamento atmosferico; oggi invece l'Unione, grazie anche alla presa di coscienza da parte dei cittadini dei rischi connessi ai problemi globali dell'ambiente, ha optato per un approccio più concertato delle politiche su scala europea e internazionale.

L'evoluzione dell'azione comunitaria è proseguita e si è evoluta soprattutto quando, con il trattato di Amsterdam, è stato introdotto il principio dello sviluppo sostenibile tra i compiti prioritari dell'Unione Europea.

Questa è la sfida che oggi vuole affrontare la Comunità in seguito anche al riconoscimento delle istituzioni internazionali del principio della sostenibilità come unica strategia per non compromettere la possibilità delle future generazioni di perdurare nello sviluppo preservando la qualità e la quantità del patrimonio e delle riserve naturali.

Il concetto di sviluppo sostenibile infatti era stato definito inizialmente come quel modello di sviluppo in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le loro esigenze<sup>13</sup>.

In seguito il concetto, grazie al suo riconoscimento in numerose convenzioni internazionali, si è evoluto fino ad integrare aspetti ambientali, economici, sociali e istituzionali, per favorire così un approccio ed un metodo più sistematico e quindi interdisciplinare.

L'Unione oggi riconosce quindi che quello della sostenibilità è un compito e un obiettivo che coinvolge tutti: istituzioni, imprese, associazioni, cittadini e consumatori, a partire dal bisogno di una nuova generazione di

---

<sup>13</sup> Il Rapporto della Commissione Brundtland, pubblicato nel 1987 con il titolo *Il nostro futuro comune* e recepito dall'ONU nel 1989 con la Risoluzione n.228 dell'Assemblea Generale, ha introdotto il concetto ed il termine di "Sviluppo sostenibile", ovvero di un diverso tipo di sviluppo che, pur venendo incontro alle esigenze umane attuali, non danneggi il delicato equilibrio degli ecosistemi che rendono possibile la vita sulla Terra e non comprometta la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze.

politiche di tipo preventivo che richiede non solo nuovi strumenti economici ma anche conoscitivi, informativi e partecipativi.

## **2.2 Agenda 21 e la dimensione dello sviluppo locale**

Nel contesto internazionale Agenda 21 <sup>14</sup> ha rappresentato il primo documento di intenti e di obiettivi programmatici sull' ambiente, l'economia e la società, per creare un modello concreto di sviluppo capace di rispondere alle necessità del presente senza compromettere la soddisfazione delle generazioni future.

Il documento affronta i temi chiave per la sostenibilità dello sviluppo e cerca di formulare i criteri cui devono attenersi le politiche tramite la definizione di obiettivi di carattere generale da perseguire entro prestabiliti limiti di tempo, inoltre vengono indicate le azioni e gli strumenti con cui poter raggiungere al meglio tali obiettivi.

Innanzitutto sono stati definiti dei principi universali che potessero avere quindi una validità per tutti i paesi, poi raggruppati in quattro sezioni:

- dimensione economica e sociale;
- conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo;
- rafforzamento del ruolo degli attori sociali;
- strumenti di attuazione.

Più in particolare le principali questioni affrontate da Agenda 21 possono essere così riassunte:

1. la necessità di cambiare gli attuali ed insostenibili modelli di vita, di produzione e di consumo (Capitolo 4);

---

<sup>14</sup> L'Agenda 21 è un documento sottoscritto da 178 paesi di tutto il mondo, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull' Ambiente e lo Sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992.

2. la necessità di integrare le questioni ambientali, economiche e sociali nel processo decisionale e nel quadro legislativo, regolamentativo e pianificatorio, nonché nel mercato e nei sistemi di contabilità nazionale (Capitolo 8);
3. la gravità delle condizioni ambientali nelle grandi città, specie nelle metropoli dei Paesi in via di sviluppo (Capitolo 7);
4. il deterioramento delle risorse, come l'aria (Capitolo 9), il suolo (Capitolo 10), l'acqua (Capitolo 18);
5. il problema dei rifiuti (Capitolo 21);
6. l'educazione, la formazione e la sensibilizzazione ai temi ambientali (Capitoli 36 e 40);
7. il coinvolgimento di tutti gli attori locali nel processo dello sviluppo sostenibile (Sezione III).

Il documento inoltre riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali, nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile.

Infatti a tutti gli Enti locali è stato rivolto l'invito a realizzare una propria Agenda Locale che potesse tradurre gli obiettivi generali previsti da Agenda 21 poiché molti dei problemi affrontati dimostrano soluzioni locali.

Pertanto la partecipazione e la cooperazione degli Enti locali è considerata un fattore determinante nel raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità, riconosciute anche a livello internazionale .

Infatti è riconosciuta la capacità degli Enti locali di progettare, realizzare e gestire le infrastrutture ambientali, economiche e sociali, di controllare i processi di pianificazione, di stabilire politiche e regolamenti di livello locale e di contribuire all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Inoltre in quanto livello di governo più vicino ai cittadini, esse giocano un ruolo vitale nell'educare, attivare e informare il pubblico per la promozione dello sviluppo sostenibile.

La risposta dell'Unione Europea all'invito di Agenda 21 e alla sfida della sostenibilità arriva così in occasione della "Prima Conferenza europea sulle Città sostenibili" tenutasi ad Aalborg nel 1994.

Infatti circa 80 amministrazioni locali e più di 250 rappresentanti di governi nazionali, organismi internazionali e istituzioni scientifiche, oltre ad

associazioni di imprenditori, consulenti e cittadini, hanno sottoscritto la “Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile”. Si tratta di un documento programmatico che stabilisce criteri e modalità di applicazione dell’Agenda 21 Locale in Europa.

La Carta di Aalborg ha dato quindi avvio alla Campagna delle Città europee sostenibili, voluta dall’Unione Europea per incoraggiare e supportare le autorità locali nel percorso verso la sostenibilità ambientale.

Ogni autorità locale, o associazione di autorità locali, da questo momento può così partecipare alla Campagna sottoscrivendo la Carta di Aalborg e impegnandosi ad avviare un proprio processo di Agenda 21 Locale.

La sfida per la sostenibilità infatti secondo la Comunità si gioca anche a livello locale: è qui che hanno le proprie radici molti dei problemi ambientali, sociali ed economici.

Province e Comuni inoltre rappresentano gli Enti governativi più vicini ai cittadini ed agli attori sociali ed economici, e perciò sono più in grado di interpretare la realtà locale ed i suoi problemi e quindi di rispondere alle reali esigenze del territorio.

La città diventa così un laboratorio di sostenibilità dove poter sperimentare e inventare nuovi percorsi per una migliore qualità del futuro sviluppo di un territorio.

Pertanto fin dall’inizio l’UE riconosce alle autorità locali queste rilevanti potenzialità nel percorso verso lo sviluppo sostenibile, e le sollecita ad attivare un percorso di lavoro per realizzare gli obiettivi dell’Agenda 21 a livello locale, nell’ottica del “pensare globalmente e agire localmente”.

Obiettivo prioritario delle diverse Agenda 21 locali deve essere rivolto quindi a elaborare un vero e proprio programma d’azione capace di determinare effetti positivi sulle condizioni ambientali globali e soprattutto con un attivo coinvolgimento da parte di tutti gli attori sociali, secondo forme innovative di informazione, di comunicazione, di partecipazione e di azione, dirette a conseguire una reale partnership sociale.

Infatti: “Ogni Ente locale deve dialogare con i propri cittadini, le organizzazioni e le imprese per la realizzazione di un’Agenda 21 Locale. La consultazione e la progressiva costruzione del consenso possono consentire agli Enti locali di imparare molte cose e di acquisire le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione finirebbe così per accrescere la consapevolezza sui temi rilevanti dello sviluppo sostenibile”<sup>15</sup>.

### **2.3 La politica ambientale dell’Unione**

I primi quattro Programmi d’Azione di politica ambientale elaborati dalla Comunità, avevano come finalità quella di proteggere e prevenire. L’interesse in gioco tra tutti gli Stati membri era quello di adottare misure concrete volte soprattutto a proteggere l’uomo e il suo ambiente contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi.

Un nuovo approccio dell’UE alla questione ambientale invece è rappresentato dal Quinto Programma d’Azione che ha posto in evidenza la necessità di introdurre la politica ambientale nei programmi di sviluppo e di adottare nuove politiche integrate e coordinate nell’amministrazione delle risorse, per assicurare quindi che un tale sviluppo fosse compatibile alla necessità di proteggere e migliorare l’ambiente.

Il Quinto Programma d’Azione Europeo, intitolato *Per uno sviluppo durevole e sostenibile* (per il periodo 1992-2000) rappresenta quindi una concreta applicazione delle misure proposte in materia di sviluppo sostenibile da parte di Agenda 21 negli Stati membri dell’Unione.

Il Programma d’Azione infatti ha dato una svolta fondamentale alla politica europea in quanto ha segnato l’inizio di un’azione comunitaria di tipo orizzontale, in grado cioè di affrontare in modo trasversale tutte le questioni relative all’inquinamento.

---

<sup>15</sup> Citazione riportata dal Capitolo 28 di Agenda 21.

Pur seguendo un approccio di questo tipo, il Programma in realtà non voleva contrapporsi agli attuali sistemi produttivi, da sempre considerati fonte primaria del degrado ambientale, piuttosto si proponeva di creare una nuova economia che fosse più in sintonia con gli equilibri ecologici.

Il Programma, approvato successivamente alla pubblicazione della Relazione sullo stato dell'ambiente effettuata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente <sup>16</sup>, individuava gli obiettivi e quindi le strategie per combattere le emergenze ambientali, prescrivendo nuove pratiche comportamentali indispensabili per progredire nella direzione di uno sviluppo durevole e sostenibile.

In questa ottica allora Istituzioni comunitarie, Stati membri, imprese e cittadini erano invitati ad assumersi le proprie responsabilità contribuendo alla realizzazione ed allo sviluppo del Programma.

Il principio quindi su cui si fondava la Comunità era quello, individuato dal Programma, della condivisione delle responsabilità tra tutti coloro che partecipavano, con le varie attività sociali, al benessere ambientale, a partire dalle imprese e dalla Pubblica Amministrazione senza però dimenticare l'importanza del ruolo dei singoli cittadini.

Inoltre il Programma aveva individuato sei aree tematiche principali che costituivano la minaccia allo sviluppo sostenibile all'interno della Comunità:

- 1) il cambiamento climatico;
- 2) i rischi per la salute pubblica;
- 3) la sollecitazione sulle risorse naturali d'importanza vitale;
- 4) la povertà e l'emarginazione sociale;
- 5) l'invecchiamento della popolazione;
- 6) l'inquinamento e congestione del traffico.

---

<sup>16</sup> L'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA) è nata nel 1993 in seguito al Regolamento del Consiglio n. 1210/90 CEE e ha il ruolo di raccogliere e diffondere informazioni nel settore dell'ambiente. Essa, pur avendo funzioni esclusivamente consultive tuttavia è diventata determinante nell'indirizzare le politiche dell'UE.

Tuttavia la successiva Valutazione<sup>17</sup> del Programma d' Azione aveva messo in luce un' incompleta attuazione delle direttive ambientali all'interno dei diversi Stati membri e soprattutto aveva sottolineato uno scarso coinvolgimento dei principali attori politici, economici e sociali agli obiettivi ambientali comunitari. Inoltre le crescenti preoccupazioni e la maggiore sensibilizzazione al problema ambientale, richiedevano ulteriori misure da parte dell' Unione.

Il permanere di rilevanti problemi legati all'ambiente e i risultati ancora insufficienti del Quinto Programma d'Azione allora sembravano imporre alle Istituzioni dell'UE una ridefinizione degli obiettivi, delle politiche e degli strumenti dell'azione ambientale, anche sulla base degli obblighi comunitari imposti dai nuovi Trattati.

L'approccio trasversale della politica ambientale tuttavia aveva confermato la necessità di integrare nella problematica ambientale anche le altre politiche comunitarie, in particolare nei settori dell'occupazione, dell'energia, dell'agricoltura, della cooperazione allo sviluppo, del mercato unico, dell'industria, della pesca, della politica economica e dei trasporti.

Era quindi indispensabile un nuovo programma che offrisse una maggiore protezione degli ecosistemi naturali ma anche della qualità della vita, inclusi obiettivi qualitativi e quantitativi, e che inoltre tenesse conto di una maggiore coerenza con le altre politiche comunitarie.

Bisognava identificare inoltre nuove priorità per poter migliorare anche l'applicazione della normativa comunitaria e considerare nuove questioni legate all'ambiente.

Il Sesto Programma d' Azione Ambientale, intitolato *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*, rappresenta pertanto il nuovo approccio delle

---

<sup>17</sup> La Valutazione globale del Quinto Programma d'Azione (1999) si basa su una cospicua relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente sullo stato dell'ambiente. La Valutazione del Quinto Programma è una relazione richiesta dalla Commissione Europea nel quadro del processo di revisione del Programma. Essa serve da aggiornamento della Relazione sullo stato dell'ambiente del 1992. La Relazione, che si basa su adeguati indicatori, contiene anche una valutazione ambientale dei progressi realizzati e delle prospettive connesse con le azioni svolte.

politiche comunitarie per raggiungere risultati più concreti entro anche un determinato limite temporale, entro il 2010.

Il Programma ha l'intento quindi di realizzare nuovi obiettivi attraverso la piena attuazione della legislazione esistente in materia di ambiente ma tenendo conto però dell'impatto con le altre politiche. Inoltre vengono coinvolte le imprese e i consumatori nella ricerca di soluzioni alle questioni ambientali; consentendo un maggior accesso alle informazioni per compiere scelte nel rispetto dell'ambiente; e per sensibilizzare tutti gli attori ad un utilizzo adeguato del territorio.

Il Sesto Programma allora per poter essere maggiormente incisivo ed efficace propone di reimpostare la politica ambientale sulla base di tre precise priorità.

La prima riguarda l'ulteriore miglioramento dell'attuazione e del controllo della normativa comunitaria in materia di ambiente, compresa l'integrazione dei requisiti ambientali in altre politiche comunitarie. Vengono quindi resi più rigorosi gli strumenti attuativi e il controllo nell'applicazione delle normative.

La seconda prevede l'apporto di questioni nuove ed emergenti nonché la risoluzione dei problemi ai quali le azioni politiche intraprese nel passato, non sono riuscite a trovare adeguata soluzione.

Fra le questioni ambientali affrontate in modo insufficiente vengono inoltre indicate il cambiamento climatico, la biodiversità, l'uso efficace e la gestione delle risorse naturali, la gestione dei rifiuti, i rischi dei prodotti chimici e degli OGM, il degrado del suolo e la desertificazione.

La terza priorità riguarda la necessità di focalizzare l'attenzione sulla ricerca di soluzioni efficaci dei problemi ambientali mondiali e sul rapporto tra la liberalizzazione del commercio e la protezione dell'ambiente.

Vengono inoltre definite anche quattro principali aree d'intervento:

1. *cambiamento climatico*: stabilizzare la concentrazione atmosferica di gas serra ad un livello che non causi variazioni innaturali del clima terrestre;

2. *natura e biodiversità*: proteggere e, se necessario, risanare il funzionamento dei sistemi naturali e arrestare la perdita di biodiversità sia nei paesi dell'Unione che a livello mondiale;
3. *ambiente e salute*: ottenere una qualità dell'ambiente tale che i livelli contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non diano adito a conseguenze o a rischi significativi per la salute umana;
4. *uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti*: garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili e l'impatto che esso comporta non superino la capacità di carico dell'ambiente e dissociare l'utilizzo delle risorse dalla crescita economica migliorando sensibilmente l'efficienza delle risorse, dematerializzando l'economia e prevenendo la produzione di rifiuti.

Per intervenire influentemente in queste aree la Comunità ha proposto di indirizzare le proprie azioni secondo i seguenti approcci:

implementazione della legislazione ambientale esistente mediante una politica di informazione pubblica dei casi di inadempienza, accanto a una rinforzata azione da parte della Corte di Giustizia europea;

integrazione delle problematiche ambientali, nelle altre politiche settoriali, la cui riuscita deve però misurarsi anche attraverso l'utilizzo di appositi indicatori;

stretta collaborazione con imprenditori e consumatori, al fine di creare modelli di produzione e consumo più sostenibili;

maggior attenzione all'informazione ambientale per i cittadini, da rendere più facilmente accessibile e migliorandone la qualità, per sviluppare un maggiore e reale interesse dell'opinione pubblica in questo settore;

adozione di decisioni più responsabili in materia di assetto e gestione territoriale, attraverso la promozione di prassi eco-compatibili e l'utilizzo di Fondi Strutturali.

Per quanto riguarda le aree di intervento individuate tuttavia l'Unione riconosce l'esistenza di questioni che ancora devono essere risolte. A tal fine quindi risulta fondamentale anche l'introduzione di modifiche strutturali, in particolare nei settori dei trasporti e dell'energia, orientate verso una maggiore efficienza e un maggior risparmio energetico.

Nel campo delle risorse naturali e della tutela delle biodiversità è stata individuata la questione di proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali, in particolare proteggendo il suolo dall'erosione e dall'inquinamento.

Per il raggiungimento di tale obiettivo risulta necessaria l'integrazione delle problematiche relative alla biodiversità nelle politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine. In questo campo il Sesto Programma prevede inoltre diverse e nuove iniziative, in particolare per la protezione del suolo, la salvaguardia dell'ambiente marino, la prevenzione degli incidenti industriali e minerari.

Al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana viene sottolineato l'obiettivo di ottenere una qualità dell'ambiente in virtù della quale il livello dei contaminanti di origine antropica, compresi i diversi tipi di radiazioni, non dia adito ad impatti o a rischi significativi per la salute umana.

Data la crescente consapevolezza dell'interconnessione esistente tra salute umana e problematiche ambientali, risulta necessaria quindi un'ampia azione di prevenzione dei rischi, soprattutto in riferimento ai gruppi di popolazione più sensibili, quali anziani e bambini. Per questo deve essere dedicata particolare attenzione all'attuazione delle direttive quadro sulle acque e sul rumore e alla revisione del sistema comunitario di gestione dei rischi delle sostanze chimiche.

L'uso sostenibile delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti rappresentano anche due settori fondamentali per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Nel Sesto Programma viene ritenuto necessario quindi garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente. A tal fine è stato ritenuto opportuno

ottenere uno sganciamento dell'uso delle risorse naturali dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle stesse, la dematerializzazione<sup>18</sup> dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Per ottenere questi risultati senza tuttavia compromettere la competitività delle imprese europee, è opportuno incentivare la politica integrata del prodotto in modo da sottolineare l'importanza della prevenzione e incoraggi il riciclaggio e il recupero dei rifiuti.

Inoltre il nuovo Programma si riferisce al periodo in cui era previsto l'allargamento dell'UE e quindi è applicato anche ai nuovi Stati membri. Da questi infatti la Comunità esige la completa attuazione della legislazione ambientale vigente nell'UE, insieme al dialogo con gli enti locali, ONG ambientaliste e comunità imprenditoriali dei paesi membri. Quindi tutte le nuove proposte politiche in materia di ambiente devono essere fondate su un più ampio dialogo e sulla partecipazione dei soggetti interessati sin dalle fasi iniziali del processo.

Il Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente, definisce in sostanza le priorità dell'Unione Europea fino al 2010 mettendo in evidenza i settori che richiedono un intervento diretto da parte delle sue istituzioni.

Per realizzare tali priorità vengono proposte così alcune linee d'azione che poggiano su determinate strategie tematiche. Queste ultime infatti rispondono all'obiettivo di razionalizzazione e di modernizzazione secondo il quale invece di tanti singoli atti legislativi settoriali si preferiscono quadri giuridici e strategici più flessibili, orientati ad una politica integrata dei prodotti.

Si tratta così di attuare una politica indirizzata a sviluppare un mercato dei prodotti più ecologico, e capace di rendere i prodotti stessi maggiormente compatibili con l'ambiente nell'arco dell'intero ciclo di vita.

L'integrazione ambientale costituisce pertanto un approccio innovativo allo sviluppo sostenibile, in quanto consente di superare la logica che vede lo

---

<sup>18</sup> La dematerializzazione è il perno centrale di una politica economica ecologica ovvero l'obiettivo di ridurre il consumo di materiali. Dematerializzare significa ridurre l'input di materia ed energia e conseguentemente ridurre l'output di scorie.

sviluppo economico come un fattore di impatto ambientale, e la tutela e il risanamento ambientale come mezzi settoriali per riparare i relativi danni ambientali.

Integrando invece le questioni ambientali in modo trasversale, a monte della formazione delle politiche per lo sviluppo economico, è possibile non solo prevenire o limitare i danni, ma soprattutto permette di individuare proprio nell'ambiente il motore della competitività e dello sviluppo.

Il nuovo Piano d'Azione oltre però ad individuare nello sviluppo economico, sociale, nella tutela ambientale e nell'integrazione ambientale i pilastri fondamentali dello sviluppo sostenibile, ha rafforzato il principio della responsabilità comune, sottolineando la necessità di un impegno maggiore e di azioni più concrete a tutti i livelli di governo.

In particolare si da attenzione alla dimensione locale, considerata oggi come livello ottimale in termini di prossimità, efficienza e dimensione spaziale per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

## **2.4 La strategia di Göteborg per lo sviluppo sostenibile**

Riuniti nel marzo del 2000 a Lisbona, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea avevano lanciato l'obiettivo di fare dell'Europa un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale entro il 2010.

L'Unione Europea infatti doveva recuperare il ritardo accumulato sui principali concorrenti, aiutare i nuovi Stati membri a colmare le loro lacune, sviluppare le competenze necessarie e trarre vantaggio dalla sua situazione economica e sociale.

La Strategia di Lisbona aveva dunque posto un obiettivo molto ambizioso che al fine di raggiungerlo fissava tre pilastri fondamentali su cui indirizzare le proprie azioni:

- predisporre il passaggio a un'economia competitiva, dinamica e una società basate sulla conoscenza, ispirandosi al modello americano, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;
- attivare una modernizzazione del modello sociale europeo, investendo nelle persone, cioè aumentare gli investimenti nelle risorse umane e dare maggiori priorità all' apprendimento lungo tutto l' arco della vita, dato che il miglioramento delle competenze aumenta le possibilità di trovare lavoro e combattendo l'esclusione sociale, costruendo uno stato sociale attivo;
- sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un adeguato policy-mix.

La Strategia di Lisbona si fondava quindi su una serie di riforme strutturali negli ambiti dell'occupazione, dell'innovazione, delle riforme economiche e della coesione sociale ma tuttavia non aveva tenuto conto della sostenibilità ambientale.

Il Consiglio Europeo di Lisbona infatti pur rafforzando il processo di coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'Unione e iniziando un'opera di sincronizzazione dei diversi processi settoriali esistenti, non era stato in grado di formulare una strategia di crescita che considerasse anche gli aspetti della tutela ambientale.

Solamente in seguito al Consiglio Europeo di Göteborg (nel 2001) e al Summit Mondiale di Johannesburg (nel 2002) il concetto di sviluppo sostenibile ha ottenuto una nuova spinta.

A Göteborg infatti è stato definitivamente stabilito che le priorità economiche e quelle ambientali dovessero andare di pari passo e per questo

motivo si diede ampio mandato al Consiglio di formulare una propria strategia per lo sviluppo sostenibile, stabilendo così il valore trasversale della politica ambientale.

La Strategia di Göteborg ha integrato quindi l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale aggiungendo però alla Strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale, stabilendo così un nuovo approccio nella definizione delle politiche.

Non si tratta però solo di prestare maggiore attenzione ai temi ambientali nel quadro generale delle priorità politiche europee: lo sviluppo sostenibile deve essere considerato un concetto più ampio, in grado cioè di evidenziare come a lungo termine la crescita economica, la protezione sociale e la qualità dell'ambiente vadano di pari passo.

La Strategia individua così delle aree problematiche che l'Unione deve essere in grado di saper affrontare ed in particolare sono:

1. *lotta ai cambiamenti climatici*: ossia l'impegno a raggiungere gli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto e a rispettare l'obiettivo di portare entro il 2010 il consumo di energie rinnovabili al 20% rispetto al consumo lordo di elettricità;
2. *garantire la sostenibilità dei trasporti*: ossia l'impegno ad adottare entro il 2003 la revisione delle reti transeuropee e a garantire che entro il 2004 i prezzi del trasporto possano rispecchiare meglio i costi per la società;
3. *affrontare le minacce per la sanità*: cioè attuare la revisione della politica comunitaria nel settore dei prodotti chimici, presentare un piano d'azione per affrontare i temi relativi alle epidemie di malattie infettive e alla resistenza agli antibiotici, accelerare l'adozione del regolamento relativo alla legislazione alimentare e creare una rete europea di sorveglianza e allarme tempestivi sulle questioni sanitarie;
4. *gestire le risorse naturali in maniera più responsabile*: cioè l'impegno a modificare la relazione tra crescita economica, utilizzo delle risorse e produzione dei rifiuti, tramite la riforma della PAC, la revisione della

politica per la pesca, l'adozione di una politica integrata di prodotto, l'arresto del deterioramento della diversità biologica entro il 2010.

Per conseguire uno sviluppo sostenibile però è necessario anche cambiare le modalità di elaborazione e applicazione delle politiche, così la Strategia presenta delle proposte per garantire risposte più efficaci alle sfide da affrontare:

*Migliorare la coerenza tra le politiche:* lo sviluppo sostenibile dovrebbe diventare l'obiettivo centrale di tutti i settori e di tutte le politiche. Per una valutazione completa di tutti gli effetti di una proposta è necessario stimarne l'impatto economico ambientale e sociale all'interno e all'esterno dell'UE. Inoltre per poter valutare le proposte in maniera più sistematica occorre anche.

*Garantire prezzi giusti per dare un segnale ai cittadini e alle imprese:* le riforme del mercato per garantire prezzi giusti possono creare nuove opportunità per le imprese incentivandole a fornire prodotti e servizi che allentino la pressione sull'ambiente e che rispondano alle esigenze sociali ed economiche.

*Investire nella scienza e nella tecnologia per il futuro:* incentivando l'innovazione è possibile sviluppare tecnologie nuove in grado di utilizzare meno risorse naturali, di ridurre l'inquinamento o i rischi per la salute e la sicurezza e che risultino meno costose delle precedenti.

*Migliorare la comunicazione e mobilitare i cittadini e le imprese:* la scienza e la consulenza scientifica danno un contributo essenziale al processo decisionale, ma la fiducia dei cittadini è venuta a mancare nell'obiettività della scienza. Occorre pertanto un processo politico aperto che permetta di decidere in maniera trasparente. Inoltre è importante che un certo numero della popolazione si impadronisca del concetto di sviluppo sostenibile e delle sue finalità incentivando in tal modo un senso di responsabilità individuale e collettiva.

*Tener conto dell'allargamento e della dimensione globale:* la Strategia non deve limitarsi agli attuali confini dell'UE se vuole avere effetti per i paesi che aderiranno all'Unione nei prossimi anni. In questo modo è possibile mettere a fuoco più chiaramente l'impatto delle iniziative ambientali sulla competitività, e di analizzare in maniera più estesa le possibili sinergie da realizzare tramite l'uso più efficiente delle risorse o la promozione dell'innovazione tecnologica.

L'enfasi posta quindi sulla maggiore coerenza degli obiettivi si unisce così all'impegno per sviluppare politiche migliori. Questo richiede allora processi di consultazione ancora più estesi ed adeguatamente strutturati con le parti interessate, significa cioè che nel processo decisionale comunitario gli effetti economici, sociali ed ambientali devono essere esaminati in modo coordinato tra tutti gli attori.

Se da un lato quindi l'UE ribadisce l'importanza della dimensione locale nel settore della sostenibilità, dall'altro si propone anche, essa stessa, come forza trainante a livello mondiale. Infatti la Strategia deve essere una linea guida nelle collaborazioni internazionali per promuovere lo sviluppo sostenibile anche a livello mondiale.

Così infatti è stato soprattutto in occasione del vertice di Johannesburg del 2002. In questa circostanza, dieci anni dopo il Vertice di Rio, l'intera comunità internazionale, in seguito alla consapevolezza di non aver realizzato del tutto le proprie aspettative, aveva rilanciato il proprio impegno politico nei confronti dello sviluppo sostenibile.

Al fine quindi di contribuire a tale impegno internazionale, l'Unione Europea aveva adottato due Comunicazioni<sup>19</sup> con le quali voleva suggerire le proprie linee guida, approvate a Göteborg, in direzione della sostenibilità.

---

<sup>19</sup> Le Comunicazioni adottate dalla Commissione in occasione del Vertice di Johannesburg si intitolano rispettivamente: *Dieci anni dopo Rio: prepararsi al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002*, COM(2001)53, e *Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile*, COM(2002)82.

Gli obiettivi strategici definiti dalla Commissione riguardavano in particolare:

una maggiore equità a livello mondiale e una cooperazione efficace per lo sviluppo sostenibile;

una migliore integrazione e una maggiore cooperazione a livello internazionale;

l'adozione di obiettivi ambientali e di sviluppo per rivitalizzare e delineare con maggior precisione l'impegno politico;

un'azione più efficace a livello nazionale e un controllo a livello internazionale.

Il contributo quindi dell'Unione, anche in questo caso, è stato determinante nell' identificare alcuni obiettivi specifici per riconfermare gli impegni di Rio e la loro reale attuazione, in particolare per quanto riguarda:

l' impegno a realizzare l'Agenda 21;

il legame tra povertà e ambiente e utilizzo delle risorse;

il lancio di 300 partnership, cioè di iniziative pubbliche e private finalizzate a realizzare a livello locale lo sviluppo sostenibile affiancando così gli sforzi governativi;

il ridimensionamento della popolazione che non ha accesso ai servizi sanitari di base <sup>20</sup> entro il 2015.

il ridimensionamento degli effetti negativi sulla salute umana e l'ambiente della produzione e del consumo di prodotti chimici entro il 2020;

l' implementazione delle strategie di sviluppo sostenibili nazionali entro il 2005;

l'arresto della perdita di biodiversità al 2010;

stabilire programmi quadro decennali per lo sviluppo di consumi e produzioni sostenibili con ruolo leader dei paesi industrializzati;

---

<sup>20</sup> La Comunità Europea ha lanciato in tale sede l'iniziativa *Water for life* finalizzata a migliorare l'accesso all'acqua e ai servizi sanitari in Africa e in Asia centrale.

l' aumento e l' utilizzo di energie rinnovabili.

Pertanto a Johannesburg l'UE ha posto l'accento soprattutto sulla necessità di promuovere e attuare nuove iniziative per conseguire gli obiettivi a lungo termine di uno sviluppo sostenibile. E' infatti inevitabile che per essere sostenibile, lo sviluppo deve trovare un giusto equilibrio tra gli obiettivi economici, sociali e ambientali della società per accrescere al massimo il benessere nel presente, pur senza compromettere la capacità delle generazioni future di provvedere ai propri bisogni.

Se dunque al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile sono stati approvati nuovi obiettivi, programmi di lavoro e calendari concernenti nuove strategie per l'acqua, le risorse ittiche, gli oceani, i prodotti chimici, la biodiversità, l'energia e la produzione, a livello europeo invece l'UE si è impegnata a conseguire obiettivi che vanno ben oltre quelli fissati sul piano internazionale.

## **2.5 La nuova prospettiva europea per uno sviluppo di qualità**

La Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione era incentrata sulla realizzazione di obiettivi concreti, da realizzare entro il 2010:

1. raggiungere un tasso medio di crescita economica del 3% circa;
2. portare il tasso di occupazione al 70%;
3. far arrivare il tasso di occupazione femminile al 60%.

Nel giugno 2001, il Consiglio Europeo di Göteborg aveva integrato tale strategia con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

I successivi Consigli Europei avevano inoltre evidenziato una serie di ulteriori linee di intervento, tra cui lo sviluppo della società dell'informazione, la costituzione di uno spazio europeo della ricerca, il

sostegno all'innovazione, l'ammodernamento dei sistemi di protezione sociale.

Con la Strategia di Lisbona il “metodo aperto di coordinamento”, utilizzato per le politiche economiche ed occupazionali, viene esteso anche a questi nuovi ambiti ma tuttavia i risultati registrati sono stati deludenti <sup>21</sup>.

Le Istituzioni hanno pertanto concordato sulla necessità di rinnovare le basi della competitività europea, aumentare il potenziale di crescita e produttività, rafforzare la coesione sociale.

Per realizzare ciò tuttavia era necessaria una nuova valutazione degli strumenti e delle azioni; puntare sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Per raggiungere questi obiettivi è stato finalmente riconosciuto il bisogno di mobilitare maggiormente le risorse della Comunità nelle tre dimensioni: quella economica, sociale, ma anche ambientale.

Il Rilancio della Strategia di Lisbona proposto dalla Commissione <sup>22</sup> infatti, come si legge nell'introduzione, consiste anche nell'assicurare “lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità ambientale”.

Le proposte della Commissione per questo rilancio sono state così rivolte a:

*un riorientamento delle priorità*: lo sviluppo sostenibile, l'occupazione, la coesione sociale, una migliore governance, il sostegno dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (istruzione), la promozione della mobilità, ma soprattutto la ricerca, indicata come la priorità fra le priorità;

---

<sup>21</sup> L'ex Primo Ministro olandese Wim Kok nel novembre del 2004 aveva presentato alla Commissione Europea un rapporto intitolato *Affrontare la sfida*, relativo all'andamento della Strategia di Lisbona. Il documento è stato realizzato da un gruppo di alto livello incaricato dalla Commissione e presieduto dallo stesso Kok. La conclusione a cui era giunto il gruppo, composto da tredici fra i massimi esperti europei in politiche economiche e sviluppo, era che l'Agenda di Lisbona arrancava e le cause erano da ricercare essenzialmente nella mancanza di un'azione politica determinata.

<sup>22</sup> Proposta della Commissione: *Crescita e occupazione, lavorare insieme per il futuro dell'Europa*, (COM 24/2005).

*la costruzione di una nuova governance della Strategia di Lisbona* attraverso un nuovo partenariato fra Unione, Stati membri, Regioni , Università e Centri di Ricerca, che prevede procedure e istituti innovativi;

*il sostegno finanziario alla Strategia* attraverso il bilancio 2007-2013, l'utilizzo della politica di coesione (Fondi Strutturali) e delle fonti di finanziamento per gli investimenti (BEI).

In seguito, nel dicembre del 2005, la Commissione Europea aveva completato un accurato Riesame <sup>23</sup> dell'attuazione della Strategia sullo sviluppo sostenibile da parte degli Stati membri.

Anche in questo caso il Riesame però aveva evidenziato la persistenza di tendenze insostenibili in diversi ambiti, tra cui il cambiamento climatico e il consumo di energia, la sanità pubblica, la povertà e l'esclusione sociale, l'invecchiamento, le risorse naturali, la perdita della biodiversità, l'utilizzo del territorio e i trasporti.

La scarsità quindi dei progressi registrati negli ultimi cinque anni aveva reso ancora più indispensabile ed urgente la necessità di un nuovo intervento comunitario.

Per dare così più efficacia alle proprie politiche e integrare al meglio gli impegni internazionali agli obiettivi comunitari, in occasione del vertice di Bruxelles nel giugno del 2006, il Consiglio Europeo, ha approvato la versione riveduta e corretta della Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile <sup>24</sup>.

Il Riesame della Strategia era volto soprattutto ad assicurare da una parte un miglior connubio tra crescita economica ed elevati standard di vita, dall'altra la tutela dell'ambiente.

---

<sup>23</sup> La Commissione ha adottato una Comunicazione sulla revisione della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile il 13 dicembre 2005: *Riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile: una piattaforma d'azione*, COM(2005)658 def.

<sup>24</sup> Documento del Consiglio Europeo n. 10117/06.

Questo nuovo approccio è in linea quindi con una nuova visione del concetto di sviluppo che si era già delineato in seno alle Istituzioni comunitarie. Infatti nel precedente Programma d'Azione per l'Ambiente il Consiglio Europeo aveva sottolineato la necessità di disaccoppiare il concetto di degrado ambientale da quello della crescita economica.

Pertanto viene ribadito che solo un equo compromesso tra interessi economici e ambientali può essere in grado di stabilire delle soluzioni che siano vantaggiose contemporaneamente per l'ambiente e per l'economia.

L'attenzione in particolare è posta sulle priorità fondamentali stabilite nel Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente e che pertanto definiscono il calendario della politica ambientale fino al 2012.

Nel Riesame quindi vengono sottolineati i tre obiettivi trasversali che sottendono la politica ambientale; l'integrazione dei criteri ambientali in altre aree politiche; la loro attuazione e l'informazione che è indispensabile ad una buona governance. Viene infatti riconosciuta la necessità di rendere le informazioni sull'ambiente più accessibili al pubblico e accentuare il coinvolgimento delle parti interessate a tutte le aree di elaborazione delle politiche.

Il documento inoltre sottolinea la necessità che gli Stati membri attuino la legislazione europea in modo più efficiente. Cioè è indispensabile che la Commissione lavori a più stretto contatto con gli Stati membri, specialmente nei primi stadi della formulazione delle politiche che poi le autorità locali e regionali attueranno secondo le regole ambientali.

Anche l'interazione con l'industria e le imprese viene considerata molto importante per poter individuare soluzioni più compatibili e nuove proposte per incrementare l'uso di strumenti che permettano di ridurre i costi della tutela ambientale.

A livello internazionale invece viene ribadita la necessità che l'UE si impegni ad agire globalmente e a favorire gli accordi multilaterali e la cooperazione. Al tempo stesso però la migliore qualità dell'ambiente dei paesi industrializzati non deve essere raggiunta a scapito dei paesi in via di

sviluppo. Ciò significa che devono essere presi provvedimenti affinché le politiche europee non abbiano l'effetto di creare meccanismi di dumping ambientali <sup>25</sup>.

In questo senso, la tutela ambientale deve avere anche una dimensione sociale, volta soprattutto ad apportare continui miglioramenti al benessere umano. Pertanto è indispensabile una sinergia con la Strategia di Lisbona nella misura in cui entrambe mirano a sostenere i cambiamenti strutturali necessari alle economie degli Stati membri, affinché possano prosperare ma nel contempo garantire l'equità sociale e un ambiente sano.

Nella nuova Strategia vengono così individuati quattro obiettivi chiave che l'Unione si trova a dover perseguire fin da subito ma validi anche per il futuro:

*la tutela ambientale*: obiettivo realizzabile spezzando il legame esistente fra la crescita economica e i danni all'ambiente;

*l'equità e la coesione sociale*: obiettivo conseguibile creando una società democratica che garantisca pari opportunità per tutti;

*la prosperità economica*: obiettivo raggiungibile mediante la piena occupazione e l'offerta di impieghi adeguati;

*il rispetto degli impegni internazionali per giungere a una crescita sostenibile in tutto il mondo*: traguardo realizzabile mediante la collaborazione con i partner globali e, in particolare, con i paesi in via di sviluppo.

Questi obiettivi però accompagnano delle sfide importanti che la l'Unione oggi si trova ad affrontare; pertanto la Strategia definisce anche le azioni, i traguardi e le proposte di intervento per poterli raggiungere:

rallentare il cambiamento climatico e promuovere l'energia pulita;

---

<sup>25</sup> Il rischio che comportano alcune politiche ambientali può essere quello di incoraggiare le industrie che inquinano a delocalizzare gli impianti in paesi dove possono danneggiare l'ambiente o mettere a repentaglio la salute dei lavoratori, creando il cosiddetto effetto "travasamento". Questo meccanismo viene definito "dumping ambientale".

fare in modo che i sistemi di trasporto rispondano alle esigenze ambientali e socioeconomiche;

promuovere modelli sostenibili di produzione e consumo;

migliorare la gestione ed evitare l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali;

promuovere una sanità pubblica di qualità senza discriminazioni e migliorare la protezione contro le minacce sanitarie;

creare una società fondata sull'inclusione sociale tenendo conto della solidarietà tra le generazioni e all'interno delle stesse, nonché garantire e migliorare la qualità della vita dei cittadini quale presupposto per il benessere duraturo delle persone;

promuovere attivamente lo sviluppo sostenibile a livello mondiale e assicurare che le politiche interne ed esterne dell'Unione siano coerenti con lo sviluppo sostenibile e con gli impegni internazionali da essa sottoscritti.

Tali orientamenti strategici dovrebbero permettere di individuare i settori di interesse per la realizzazione delle priorità comunitarie, in particolare in relazione agli obiettivi di sostenibilità di Göteborg e alla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Inoltre un ruolo fondamentale a sostegno della diffusione e del raggiungimento degli obiettivi della strategia è assegnato alla formazione, al maggior investimento nella ricerca e sviluppo, all'Agenda 21 Locale, alla informazione e alla comunicazione con i cittadini.

La nuova Strategia di Sviluppo vuole così assicurare che tutte le politiche dell'Unione siano indirizzate al conseguimento dello stesso scopo, garantendo un giusto equilibrio tra economia, ambiente e benessere sociale.

In questo modo fornisce una piattaforma d'azione comune per l'interazione fra il mondo delle imprese, le autorità pubbliche, gli enti locali, le ONG, le università e i cittadini. E' necessario quindi garantire che gli Stati membri

lavorino in partenariato con le Istituzioni europee, valutando gli effetti delle politiche comunitarie anche nei paesi terzi.

Questo nuovo approccio quindi sembra indicare la strada più adatta a conseguire una migliore gestione delle risorse naturali, capace di garantire allo stesso tempo modelli di produzione e consumo in grado di salvaguardare i limiti ambientali del pianeta.

Indispensabili per una corretta attuazione della Strategia sono anche adeguati meccanismi di controllo. A questo proposito vengono ripartite le responsabilità di gestione, controllo e valutazione, anche all'interno delle Istituzioni stesse.

La Commissione infatti ha il compito di presentare ogni due anni (a partire da Settembre del 2007) una relazione sulla situazione dei lavori relativa all'attuazione della Strategia negli Stati membri ma anche all'interno delle stesse Istituzioni comunitarie.

Alla luce di questa relazione riguardo la situazione dei lavori e dei contributi del Consiglio, il Consiglio Europeo dovrà esaminare ogni due anni i progressi realizzati e le priorità fissate. Inoltre dovrà fornire gli orientamenti generali sulle misure, le strategie e gli strumenti da adottare per lo sviluppo sostenibile, tenendo conto però delle priorità definite nell'ambito della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Questo approccio infatti permetterà alle Istituzioni di trattare più coerentemente le questioni che presentano caratteri trasversali con le altre politiche, quali i cambiamenti climatici, l'efficienza energetica, l'invecchiamento della popolazione e la coesione sociale.

La nuova Strategia che ha approvato il Consiglio nel giugno del 2006 quindi sembra indicare la strada più adatta a conseguire una migliore gestione delle risorse naturali, garantendo allo stesso tempo però modelli di produzione e consumo in grado di salvaguardare i limiti ambientali del pianeta.



### 3.

## **LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

### **3.1 Come conciliare la crescita con lo sviluppo**

L'integrazione dell'ambiente nelle politiche comunitarie è ormai un principio costituzionale per l'intera Europa: l'art. 6 del Trattato di Amsterdam dice infatti che: "le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e nell'implementazione delle politiche e delle attività comunitarie (...), in particolare con l'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile."

La protezione ambientale infatti non va considerata soltanto una politica settoriale o un denominatore comune ad altri settori ma l'integrazione ambientale, nella predisposizione di politiche, piani e programmi settoriali, nonché nei processi di formazione delle decisioni, richiede una ridefinizione dei criteri e delle procedure di formulazione di tutte le politiche.

Nel 2005 infatti la Strategia di Lisbona aveva subito un processo di valutazione intermedia che ha portato al suo rilancio attraverso un approccio differente e maggiormente integrato alle questioni relative allo sviluppo, alla competitività e al miglioramento ambientale.

Il rilancio della Strategia quindi va interpretato nel contesto più ampio del bisogno di sviluppo sostenibile in cui la sostenibilità ambientale sembra poter divenire il motore di un nuovo sviluppo che assume un ruolo strategico crescente, non solo nell'attuazione degli interventi, ma sempre più lungo l'intero ciclo di policy.

La strategia di sviluppo scelta dall'Unione Europea per poter sostenere il modello della crescita, si presenta quindi non solo come un'opportunità legata al problema ambientale ma soprattutto come una pratica di integrazione, di coesione, di redistribuzione e di cura di beni comuni nel tentativo di sensibilizzare e responsabilizzare tutti gli attori coinvolti.

A partire da Lisbona e da Göteborg le Istituzioni perciò hanno posto in agenda questioni che non si riducono esclusivamente alla crescita economica ma obiettivi che riguardano anche la qualità sociale e ambientale, la sostenibilità dei processi e degli interventi e le terapie legati alla crisi ambientale.

Pertanto l'UE ha fissato alcuni obiettivi generali e alcune macroazioni che poi dovranno trovare continuità nei diversi sistemi nazionali, a livello regionale e degli enti locali, alla luce di quanto annunciato dal principio di sussidiarietà, e al contempo garantire continuità con il Sesto Piano di Azione per l' Ambiente.

L'esigenza fondamentale di un indirizzo improntato alla sostenibilità è quello di promuovere politiche e atteggiamenti partecipativi da parte di tutti i soggetti sociali e portatori di interessi, aiutando a diffondere la consapevolezza della questione ambientale e la condivisione delle responsabilità.

Lungo questa direttrice, l'Unione ha proceduto anche ad una rivisitazione degli strumenti della politica ambientale in direzione del miglioramento della legislazione della tutela e della sua applicazione, ha accelerato l'integrazione dell'ambiente nelle politiche di settore, e ha promosso la partecipazione del pubblico favorendo la crescita del ruolo decisionale dei cittadini, lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, la formazione e l'informazione mirata dei diversi attori coinvolti.

### **3.2 Strategie di lungo e di breve periodo**

Finora le scelte effettuate dall'Unione sono state indirizzate in particolar modo in tre ambiti:

agli orientamenti generali delle politiche, che devono essere attuate in modo da integrare progressivamente il fattore ambiente. Nessun provvedimento infatti può essere adottato senza il confronto con un sistema organico e coerente degli obiettivi di sostenibilità;

alla capacità di perseguire effettivamente gli obiettivi di medio-breve periodo, che chiama in causa i processi di allocazione delle risorse pubbliche e la capacità di rendere flessibili e adeguati i meccanismi di governance;

alla capacità e alla volontà di coinvolgere in questo processo tutte le parti interessate, in particolare quelle più suscettibili di ricevere dei vantaggi o di venire penalizzate da determinate scelte politiche.

Un'approccio strategico di lungo periodo che permetta allo stesso tempo l'individuazione di misure e azioni di più immediata attuazione sembra però essere stata la scelta più efficace per raggiungere gli obiettivi proposti.

Questo approccio si basa su due criteri di fondo: la progressiva dematerializzazione del sistema economico, cioè delle quantità di risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili mobilizzate per alimentare l'apparato produttivo e i modelli di consumo attuali, e la partecipazione consapevole di tutti gli attori coinvolti nella programmazione e nella attuazione dei processi in corso .

La dematerializzazione è un processo già in atto in ambito comunitario ma che ancora deve subire un' accelerazione, per indirizzare il progresso tecnologico a sostegno del risparmio di energia e di materie prime a parità di prestazione, verso il riciclaggio dei rifiuti e degli scarti di produzione, verso la concatenazione dei processi di produzione e di consumo attraverso la programmazione del riutilizzo di materiali e componenti e, soprattutto,

attraverso un graduale slittamento dei sistemi di produzione e di consumo verso l'economia dell'accesso.

L'economia cioè non deve essere più fondata sulla proprietà e il possesso di beni e strumenti fisici, quanto piuttosto sulla loro disponibilità e sul loro utilizzo, che moltiplica la quantità di servizi e del benessere, e che si può ricavare da ogni singolo bene o strumento.

Le tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni sono alla base di questi processi.

L'incremento della partecipazione consapevole invece non è una mera petizione di principio a favore della democrazia e della condivisione dei meccanismi che stanno alla base dell'innovazione e dello sviluppo. Ha invece un valore in sé, che coincide in larga parte con quello di una maggiore equità e della salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, che prescinde in larga misura dall'utilità che può avere nell'organizzazione dei processi economici e istituzionali.

La complessità di questi processi rende obbligatorio il coinvolgimento di tutti i soggetti che ne sono investiti, in un duplice senso.

Sul piano della conoscenza, non ci sarà mai un'adesione forte e duratura da parte degli individui, dei gruppi d'interesse, delle categorie sociali, di un'intera popolazione, a obiettivi e processi che non sono stati resi noti, presentati e spiegati in tutti i loro snodi fondamentali, comprese le alternative possibili. Tuttavia però non c'è possibilità di conoscere, definire e progettare un processo complesso se non mobilitando il patrimonio di conoscenze che risiede nel corpo sociale, in cui il sapere non ha accesso se non attivando i processi partecipativi.

Il processo dello sviluppo sostenibile richiede quindi l'adesione, anche sul piano delle scelte e dei comportamenti, di una pluralità sempre più ampia di attori, imprese, istituzioni, consumatori, associazioni, strutture esperte, attraverso cui si esprimono interessi diversi e spesso conflittuali.

L'adesione di una pluralità di istanze così differenziate non può essere affidata solo a meccanismi volontari o culturali, anche se la cultura e

l'educazione possono svolgere un ruolo fondamentale nello spianare la strada alla loro concertazione.

La Comunità quindi si è adoperata per promuovere un sistema di convenienze che garantiscano continuità e solide fondamenta ai processi negoziali in cui si concretizza la concertazione.

Anche alle Agende 21 locali viene riconosciuta una possibilità di successo ma soltanto nella misura in cui sapranno individuare e promuovere nuove e più avanzate opportunità.

Non è infine possibile pensare allo sviluppo, senza fare ricorso a soluzioni innovative, non solo dal punto di vista dell'architettura istituzionale, ma anche e soprattutto dal punto di vista della strumentazione tecnica. La ricerca scientifica mirata ma finalizzata a obiettivi alti, e non a semplici aggiornamenti dell'esistente gioca in questo campo un ruolo fondamentale.

E' evidente che, proprio attraverso questi aspetti, la messa a punto di una strategia di sviluppo sostenibile che però vada confrontata con le tappe intermedie e con la strumentazione attivabile nel breve periodo, concorre a ridisegnare le forme possibili dello sviluppo, coniugando i processi partecipativi con quelli decisionali.

### **3.3 L'orientamento delle politiche pubbliche dell'UE**

Il processo di formulazione delle politiche comunitarie fino ad oggi si può dire che abbia permesso all'Unione Europea di assumere una posizione di rilievo nel percorso mondiale dello sviluppo sostenibile. Tuttavia le esperienze accumulate e i risultati ottenuti hanno dimostrato che per indirizzare le politiche europee alla sostenibilità occorre considerare la questione non soltanto dal punto di vista economico e ambientale ma anche sotto un'ottica culturale e sociale.

Si tratta di progettare e gestire nuove culture di policy orientate verso un agire strategico e integrato, per contribuire alla governance dei processi di

sviluppo e a una crescita sostenibile. Si tratta di disporre impostazioni strategiche di lungo termine che prevedano revisioni radicali sul fronte dei processi di governo, non solo dell'ambiente, ma del sistema sociale nel suo complesso, affinché vengano coinvolti tutti i soggetti che sono protagonisti e traino dei meccanismi di sviluppo. Ma si tratta anche ri-orientare radicalmente i meccanismi economici che indirizzano gli apparati produttivi, i modelli di consumo e i sistemi di ripartizione della ricchezza, secondo nuove modalità più sostenibili.

Una revisione di questa portata è una sfida che l'Unione Europea non può attuare in poco tempo, ma deve essere impostata e messa in cantiere con gradualità, utilizzando il perseguimento di obiettivi di medio-breve periodo come prova e verifica della validità e della praticabilità degli indirizzi di fondo.

### **3.4 Le aree dell'intervento comunitario per lo sviluppo sostenibile**

Gli indirizzi generali dello sviluppo verso l'obiettivo della sostenibilità sono stati così ricondotti in cinque aree tematiche:

La prima comprende la tematica planetaria dei cambiamenti climatici, il tema più urgente che oggi le politiche di sviluppo si trovano di fronte a livello globale è articolato a sua volta in altre due questioni. La prima relativa alla limitazione delle emissioni di gas climalteranti, di cui il Protocollo di Kyoto rappresenta una prima traduzione in impegni concreti; l'altra è relativa al blocco della produzione e dei rilasci di sostanze lesive della fascia di ozono che, anche dal punto di vista dei risultati, costituisce forse a oggi l'esempio più incoraggiante di concertazione internazionale su problematiche connesse alla protezione ambientale.

La seconda area comprende la protezione della natura e della biodiversità e investe le politiche di tutela delle risorse viventi attraverso

la conservazione, ma anche la valorizzazione economica, scientifica e culturale delle zone di maggior pregio naturalistico, dei modi di vita e delle tradizioni culturali, che spesso sono le più adatte a garantire un uso sostenibile delle risorse e a promuoverne una valorizzazione non distruttiva, e della loro sintesi costituita dal paesaggio. Ambiti particolari in cui si manifesta l'urgenza di una integrazione tra tutela ambientale e sviluppo antropico sono le aree ambientalmente più sensibili o più esposte, come le zone montane e forestali da un lato, e quelle costiere dall'altro, oggetto di indirizzi specifici o addirittura di vere e proprie discipline finalizzate alla tutela. L'orizzonte comune a tutte le politiche di salvaguardia delle risorse naturali, è comunque costituito dalle politiche di gestione del territorio, sia per quanto attiene all'assetto del suolo e alla regimentazione delle acque, che per quanto attiene ad ambiti più specifici, ma sempre più rilevanti, non solo a livello comunitario, come la lotta alla desertificazione.

La terza area di intervento, riferita al tema della qualità dell'ambiente e della vita, riguarda la salvaguardia della qualità dell'aria, sia in ambienti chiusi che all'esterno, soprattutto in ambito urbano; la protezione dal rumore e dai campi elettromagnetici; la sicurezza alimentare e l'utilizzazione degli Organismi geneticamente modificati, tre ambiti, particolarmente sensibili e su cui le conoscenze al riguardo sono ancora decisamente insufficienti anche per una valutazione di prima approssimazione e la bonifica dei siti inquinati.

La quarta area riguarda il tema generale dei flussi di materiali: il prelievo di risorse, con particolare attenzione alle risorse idriche, destinate a diventare, negli anni a venire, uno dei punti più delicati della situazione ambientale a livello planetario, la produzione di inquinanti e di rifiuti e le politiche di prodotto, che stanno assumendo un'importanza crescente in molti paesi dell'Unione Europea, non solo dal punto di vista della tutela ambientale, ma anche e soprattutto in termini di politiche di supporto alla competitività del sistema economico nel suo complesso.

L'ultima area è costituita dalla promozione della qualità dell'ambiente urbano, che in qualche modo ricomprende tutti i temi afferenti alle aree precedenti, ma in un contesto in cui l'intreccio tra tematiche economico-sociali e tematiche ambientali è così stretto da non poter essere risolto neppure a livello analitico.

L'Unione dedica particolare attenzione anche al tema della lotta contro la criminalità ambientale che in tutto il mondo rappresenta ormai una frontiera irrinunciabile non solo delle politiche di tutela ambientale, ma della stessa salvaguardia delle possibilità di sviluppo di un territorio.

Inoltre occorre ribadire che il quadro normativo-legislativo di protezione ambientale e l'efficienza tecnico-logistica del sistema dei controlli costituiscono per la Comunità dei requisiti indispensabili al fine di garantire un'efficace azione ambientale.

Sono poi stati necessari ulteriori passi verso una riforma in senso ecologico del sistema fiscale, con un progressivo spostamento delle basi imponibili dall'utilizzo di lavoro, e in generale dalla produzione di valore aggiunto, all'utilizzo di risorse naturali.

La tassazione ecologica non deve innalzare il carico fiscale ma sostituirlo; dovrà inoltre essere introdotta gradualmente per consentire l'adeguamento delle tecnologie e dei modelli di consumo, che sono entrambi processi a evoluzione lenta.

La riforma fiscale è stata indirizzata all'attuazione del principio "chi inquina paga" senza privilegiare il mero contenimento dei fattori di pressione "a valle", come rifiuti ed emissioni.

E' stato invece sottoposto a carico fiscale il prelievo di risorse, per favorire la dematerializzazione dell'economia, il disaccoppiamento della crescita economica dall'uso di risorse, visto che la domanda dei consumatori e delle imprese è sempre più sensibile ai prodotti e ai servizi di qualità ambientale superiore. Per questo è stato opportuno modificare il comportamento di alcuni grandi consumatori, primo tra essi il settore pubblico .

Gli strumenti di mercato sono decisivi, specie nell'orientare le scelte dei produttori, ma non sono sufficienti da soli per una politica efficace di sviluppo sostenibile, occorre mettere in gioco gli aspetti anche di natura culturale e istituzionale.

I cambiamenti degli stili di vita richiedono però condizioni di fattibilità economica, incentivi e disincentivi reali e la partecipazione attiva di tutti i soggetti sociali.

I processi di attivazione delle Agende 21 Locali infatti hanno costituito un banco di prova su cui poter sviluppare le capacità di dialogo e confronto tra tutti gli attori, non solo in campo ambientale, ma anche in quello economico e sociale, nella scelta adeguata di obiettivi e strategie .

La validità e l'attuazione degli obiettivi proposti in una strategia di sviluppo sostenibile, comunque sono da verificarsi in un processo di concertazione, e potranno svilupparsi soltanto in presenza di una partecipazione "dal basso", attivata proprio attraverso i processi di Agenda 21 Locale.

Anche la necessità di accompagnare gli strumenti tradizionali di misura della ricchezza economica, quali il Prodotto Interno Lordo, ad altri strumenti capaci di rendere conto della qualità dell'ambiente, è ormai largamente condivisa tra tutti gli Stati membri. Infatti l'ampiezza delle sfide della sostenibilità impongono, coerentemente agli orientamenti del Settimo Programma Quadro per la ricerca, a finanziare attività scientifiche e applicative riconducibili alle tematiche della qualità della vita e dei nuovi sviluppi tecnologici improntati alla sostenibilità.

Per rafforzare questo impegno in favore della scienza per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile occorre un vero e proprio cambio di strategia basato su nuovi obiettivi quali il miglioramento della comunicazione tra ricercatori, amministratori e pubblico; l'incentivazione della partecipazione degli Stati membri agli organismi scientifici internazionali e agli organi tecnici delle Convenzioni; l'adozione esplicita del paradigma ambientale da parte delle Università e dei centri di ricerca, valorizzando la dimensione

interdisciplinare e multifattoriale delle scienze ambientali mediante l'approccio "in rete" alla conoscenza scientifica oltre che all'informazione.

## 4.

# GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE PER UNO SVILUPPO DI QUALITÀ'

### 4.1 Valutare la qualità dello sviluppo: una strategia d'azione

La Comunicazione della Commissione sul Riesame della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile <sup>26</sup> rappresenta la fase finale di un processo di valutazione avviato già in seguito al vertice di Johannesburg e impostato su una serie di elementi che formano però una visione unitario della nuova strategia.

Il Riesame non si propone però di sostituire, ma di sviluppare ulteriormente la Strategia per lo sviluppo sostenibile. Esso infatti è volto a garantire che i legami fra le iniziative politiche europee siano sfruttati a pieno e che i vantaggi e gli inconvenienti delle politiche siano valutati per conseguire più correttamente gli obiettivi della sostenibilità.

La Comunicazione quindi individua le questioni più importanti che necessitano di un'azione più energica:

propone di tener conto della dimensione esterna dello sviluppo sostenibile (ad esempio, l'uso delle risorse mondiali e le questioni di sviluppo internazionale) nell'elaborazione delle politiche interne e di valutare più sistematicamente l'incidenza delle scelte politiche europee sullo sviluppo sostenibile mondiale.

---

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione del 13 dicembre del 2005, COM(2005)658 def.

propone modalità di misurazione per i progressi raggiunti e di revisione periodica delle priorità stabilite, al fine di raggiungere una maggiore coerenza fra le strategie nazionali e quelle comunitarie.

raccomanda un dialogo continuo con le persone e le organizzazioni, con le aziende, gli enti regionali e locali, con le ONG, le Università, e le organizzazioni di cittadini, impegnate tutte a favore del cambiamento.

Tuttavia riguardo a questioni più specifiche, il Riesame sottolinea la necessità di tener conto anche di una serie di fattori trasversali; le tendenze sono interrelate ed è pertanto necessario continuare ad esaminare le politiche settoriali nel loro complesso e in un quadro integrato.

Per essere efficaci le risposte dell'UE perciò richiedono anche un continuo investimento nella ricerca e nella tecnologia senza dimenticare il ruolo chiave che svolge l'istruzione nel facilitare i cambiamenti richiesti dallo sviluppo sostenibile.

I temi quindi che vengono affrontati nella Comunicazione e a cui la Comunità risponde individuando le azioni verso cui indirizzare le proprie politiche sono:

1) Cambiamenti climatici ed energia pulita. Azioni chiave:

L'UE si impegna a ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra oltre la data di scadenza degli impegni esistenti (entro il 2012), elaborando proposte e preparando il terreno per accordi internazionali più ampi che interessino tutti i gas a effetto serra e tutti i settori che incoraggino l'innovazione e comprendano misure di adeguamento.

Il regime europeo di scambi dei diritti di emissione in questo caso può servire da esempio per un mercato internazionale del carbone.

L'UE elabora una politica futura per il clima con la seconda fase del Programma Europeo per i cambiamenti climatici <sup>27</sup>, collaborando con i

---

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione *Vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici*, COM(2005)35, con cui lancia il Programma europeo per il cambiamento climatico, definendo una strategia per la riduzione delle emissioni.

portatori di interesse per mettere a punto nuove misure intese a sfruttare sistematicamente opzioni valide sotto il profilo economico nei settori, ad esempio, delle automobili, dell'aviazione e dello sviluppo e adeguamento tecnologico.

L'UE e gli Stati membri riesaminano il regime europeo di scambi dei diritti di emissione al fine di svilupparlo ulteriormente e di estenderlo ad altri gas a effetto serra e ad altri settori, come quello dell'aviazione. Nella riunione informale tenutasi ad Hampton Court nell'ottobre 2005<sup>28</sup> i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto di chiedere alla Commissione di elaborare una politica energetica comunitaria rafforzata, sostenibile, sicura e competitiva. Nel 2006 la Commissione ha messo a punto importanti iniziative nei settori della biomassa e dei biocarburanti e ha avviato un dibattito sulla politica europea in materia di energie rinnovabili fino al 2020, inclusa la parte del bilancio energetico proveniente da fonti rinnovabili.

L'UE intanto continuerà a promuovere l'impiego di energie rinnovabili su scala mondiale.

La Commissione propone un piano d'azione in materia di efficienza energetica per realizzare il risparmio potenziale stimato al 20%. Un impegno particolare è stato valutato necessario in materia di risparmio energetico negli edifici, dove è necessario andare oltre la legislazione vigente sul rendimento energetico nell'edilizia, in special modo per aiutare le famiglie. La Commissione per questo motivo collabora con gli Stati membri, soprattutto con quelli che presentano il maggior potenziale di miglioramento, utilizzando fondi strutturali per realizzare gli obiettivi di efficienza energetica.

---

<sup>28</sup> In occasione della riunione informale di Hampton Court del mese di ottobre, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea hanno esortato a adottare un approccio globale in materia di migrazione. In risposta a questo invito, il 30 novembre la Commissione ha presentato una Comunicazione (COM/2005/0645 def.) in cui valuta le iniziative prioritarie da adottare nel quadro delle attività in corso nei settori dello sviluppo, delle relazioni esterne, in particolare della politica europea di prossimità, nonché della libertà, sicurezza e giustizia.

## 2) Sanità pubblica. Azioni chiave:

Migliorare i piani d'azione relativi alle minacce sanitarie, in preparazione per una possibile pandemia, tenendo conto degli orientamenti recentemente aggiornati sullo stato di preparazione ad un'influenza pandemia.

Attuare una strategia europea contro l'HIV/Aids, prendendo tra l'altro provvedimenti per rafforzare la sorveglianza e la cooperazione fra Stati membri.

Anche grazie all'impegno dei paesi terzi L'UE si adopera maggiormente per attuare un programma d'azione per la lotta contro l'HIV/Aids, la tubercolosi e la malaria.

Coordinare la ricerca sui legami fra gli agenti inquinanti ambientali, l'esposizione a tali agenti e gli effetti sulla salute al fine di comprendere meglio quali fattori ambientali causano problemi di salute e di stabilire il modo migliore per prevenirli.

## 3) Esclusione sociale, demografia ed immigrazione. Azioni chiave:

Facendo seguito alle discussioni dei Capi di Stato e di Governo riunitisi ad Hampton Court, la Commissione ha presentato all'inizio del 2006 una Comunicazione<sup>29</sup> in cui ha esaminato le modalità con cui l'Unione può aiutare gli Stati membri a rispondere alle sfide demografiche cui devono far fronte, segnatamente promuovendo strategie per un invecchiamento attivo, l'integrazione dei migranti e condizioni più favorevoli per le famiglie. Questo anche grazie alla consultazione delle parti sociali per poter decidere sull'opportunità di proporre nuove iniziative a sostegno della conciliazione tra vita professionale e vita privata.

La Commissione propone un Anno Europeo sulla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'impegno è quello di presentare una tabella di

---

<sup>29</sup> Nella Comunicazione della Commissione, COM(2005)621, vengono definite le priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione in seguito alla riunione di Hampton Court.

marcia per perseguire l'eguaglianza fra uomini e donne al fine di conseguire la parità fra i sessi e far fronte alla sfida demografica dell'UE. L'Unione sostiene gli sforzi degli Stati membri volti a modernizzare i regimi previdenziali per garantirne la sostenibilità.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare a elaborare una politica comunitaria in materia di immigrazione legale, rafforzare l'integrazione dei migranti e delle loro famiglie e combattere l'immigrazione clandestina.

La Commissione per affrontare il problema ha offerto sostegno alle misure di integrazione attuate dagli Stati membri tramite il Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013.

Inoltre ha pubblicato un piano d'azione sull'immigrazione legale, comprendente le procedure di ammissione e proponendo un quadro politico comune di lotta all'immigrazione clandestina.

#### 4) Gestione delle risorse naturali. Azioni chiave:

Gli Stati membri, insieme alla Commissione, devono scambiarsi le proprie esperienze e le pratiche migliori su come poter trasferire l'imposizione fiscale dal lavoro al consumo e all'inquinamento, senza conseguenze sul reddito, per contribuire agli obiettivi dell'Unione di aumentare l'occupazione e proteggere l'ambiente.

L'UE suggerisce inoltre agli Stati membri di sfruttare meglio il notevole potere derivante dalle commesse pubbliche per favorire l'adozione di tecnologie innovative, più pulite ed efficienti sotto il profilo energetico. A questo proposito la Commissione proporrà una direttiva sulle commesse pubbliche relativa all'acquisizione di veicoli "verdi".

L'UE inoltre si propone di cooperare con gli Stati membri e gli interessati per promuovere l'ecoinnovazione ed espandere il mercato

delle ecotecnologie. Gli Stati membri devono così attuare le loro tabelle di marcia per le tecnologie ambientali.

Nel contesto del Settimo Programma Quadro di Ricerca l'UE fornirà i finanziamenti per favorire l'adozione di iniziative e sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico in settori chiave, tra cui quello dell'idrogeno e delle celle a combustibile.

La Commissione elaborerà un piano d'azione volto a promuovere la produzione e il consumo sostenibili basandosi su misure e strumenti esistenti, quali le politiche in materia di risorse e rifiuti, la politica integrata dei prodotti e le norme, i sistemi di gestione ambientale e le politiche per l'innovazione e la tecnologia, al fine di rafforzarne l'impatto, colmare eventuali lacune e assicurarne il contributo ad iniziative su scala mondiale.

L'Unione e gli Stati membri devono garantire strumenti di finanziamento e di gestione sufficienti alla rete Natura 2000<sup>30</sup> delle zone protette e integrare in modo più efficace le preoccupazioni sulla biodiversità nelle politiche interne ed esterne in modo da arrestare la perdita di biodiversità.

#### 5) Trasporti sostenibili. Azioni chiave:

L'UE e gli Stati membri si sono impegnati a rendere più economicamente interessanti le alternative al trasporto su strada per merci e passeggeri, sviluppando fra l'altro le reti transeuropee e i collegamenti intermodali per i servizi logistici di trasporto merci, al fine di facilitare il passaggio delle merci dal trasporto su strada a quello ferroviario o per via d'acqua.

---

<sup>30</sup> Con la Direttiva Habitat (Direttiva 92/42/CEE) è stata istituita la rete ecologica europea "Natura 2000": un complesso di siti caratterizzati dalla presenza di habitat e specie sia animali e vegetali, di interesse comunitario la cui funzione è quella di garantire la sopravvivenza a lungo termine della biodiversità presente sul continente europeo.

La Commissione europea si impegna per continuare ad esaminare il ricorso a sistemi di tariffazione delle infrastrutture nell'UE, ispirandosi a progetti che hanno risolto efficacemente problemi locali di congestione, il pagamento di oneri per l'uso delle infrastrutture per i mezzi di trasporto in tutta Europa e le possibilità offerte dalle nuove tecnologie dei satelliti, dell'informazione e della comunicazione.

La Commissione ha proposto un pacchetto di misure volte a migliorare le prestazioni ambientali delle automobili promuovendo veicoli puliti ed efficienti dal punto di vista energetico, tramite una direttiva relativa agli appalti pubblici per l'acquisizione di tali veicoli e a nuove norme sui veicoli, e favorendo un maggior impiego dei biocarburanti.

Tra le varie iniziative inoltre ha proposto agli Stati membri di introdurre sistemi di tassazione differenziata degli autoveicoli privati in funzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

#### 6) Povertà mondiale e sfide dello sviluppo. Azioni chiave:

L'UE e gli Stati membri si sono impegnati ad aumentare il volume di aiuti fino a raggiungere lo 0,7% del reddito nazionale lordo (RNL) nel 2015, con un obiettivo intermedio dello 0,56% nel 2010 e obiettivi individuali dello 0,51% per l'UE dei 15 e dello 0,17% per l'UE dei 10.

L'UE e gli Stati membri dovranno però migliorare l'efficacia, la coerenza e la qualità delle politiche di aiuti nel periodo 2005-2010, in particolare potenziando il coordinamento fra gli Stati membri e mettendo a punto un quadro di programmazione comune. Inoltre è indispensabile un maggiore ricorso ad azioni comuni, anche mediante il cofinanziamento di progetti e rafforzando la coerenza fra lo sviluppo e le altre politiche.

Gli Stati dovrebbero infatti migliorare la qualità degli aiuti mediante un sostegno finanziario efficace, la riduzione del debito e lo svincolo degli aiuti.

L'UE intanto si impegna a favore di una migliore governance ambientale a livello internazionale. Per esempio ha istituito un'organizzazione ambientale in seno alle Nazioni Unite e ha rafforzato gli accordi multilaterali in materia di ambiente. Essa inoltre potenzierà gli sforzi per assicurare che il commercio internazionale sia utilizzato come uno strumento per conseguire un autentico sviluppo sostenibile a livello mondiale, sotto il profilo socioeconomico e ambientale.

Per provvedere a questo però è indispensabile lavorare sia in un contesto multilaterale (OMC, ciclo di Doha), sia nell'ambito delle relazioni commerciali regionali e bilaterali.

Le Istituzioni comunitarie, insieme agli Stati membri, hanno così affrontato la questione dello sviluppo per poter realizzare determinati obiettivi e produrre così risultati reali.

Di conseguenza per far fronte ai propri impegni l'UE ha bisogno di un sicuro sistema di monitoraggio e sorveglianza per valutare i risultati, ma ancora più indispensabile è migliorare la coerenza delle proprie politiche con l'utilizzo di valutazioni d'impatto e di altri strumenti. Per una migliore regolamentazione infatti bisogna utilizzare la combinazione più efficace di strumenti con cui poter incoraggiare poi gli attori a cambiare i loro comportamenti e gli atteggiamenti (la regolamentazione, la fiscalità, le commesse pubbliche, le sovvenzioni, gli investimenti, le spese e le informazioni ecc...), analogamente occorre mobilitare gli operatori interessati e moltiplicare i propri successi.

L'UE e gli Stati membri hanno un ruolo essenziale da svolgere, ma non possono essere gli unici garanti del programma di sviluppo sostenibile. Infatti hanno individuato altri operatori che dovranno agire nello stesso indirizzo; le imprese, gli enti regionali e locali, le ONG, le parti sociali, le università e le scuole, oltre a singoli cittadini e consumatori, sono tutti responsabili del processo di sviluppo.

I progressi in direzione della sostenibilità dipenderanno quindi dall'enorme creatività e potere di mercato delle imprese così come dalla governance esercitata sul proprio territorio da parte delle autorità e degli enti regionali e locali responsabili.

#### **4.2 La dimensione locale delle politiche per lo sviluppo sostenibile**

La Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992 aveva affrontato il problema della necessità di cambiare il modello di sviluppo preesistente al fine di avviare un piano globale di sviluppo sostenibile.

Nello specifico, affermava che per avviare un processo di sviluppo sostenibile occorreva cambiare i modelli di produzione e consumo, adottare nuove misure legislative in materia ambientale, internalizzare i costi ambientali, eseguire sistematicamente la valutazione di impatto ambientale, applicare il principio precauzionale, nonché l'adozione di Agenda 21 come strategia del ventunesimo secolo per lo sviluppo sostenibile.

L'Agenda 21 contiene infatti un programma d'azione operativo e invita i governi ad avviare un processo di sviluppo sostenibile, secondo i principi espressi nella Dichiarazione di Rio, da attuare nel corso del secolo ventunesimo.

Il Consiglio delle Comunità Europee ed i rappresentanti dei Governi degli Stati membri hanno adottato in data 1 Febbraio 1993 una Risoluzione riguardante il programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (il Quinto Programma d'Azione per l'Ambiente: *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*) il quale già affermava al punto 4 del Sommario che "La realizzazione dell'equilibrio auspicato tra attività umana e sviluppo da un lato e protezione dell'ambiente dall'altro richiede una ripartizione delle responsabilità definita a tutti i livelli di governo".

Le amministrazioni locali, le città e le regioni europee, si sono impegnate così ad attuare l'Agenda 21 a livello locale e ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile sottoscrivendo il 27 Maggio del 1994 la "Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile" approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi a Aalborg, in Danimarca.

La Terza Conferenza Ambientale dei Ministri e dei leader politici regionali dell'Unione Europea che poi si è svolta a Göteborg ha definitamente stabilito che le Regioni sono gli attori chiave nello sviluppo sostenibile e le azioni da loro controllate e influenzate hanno un impatto a livello nazionale e globale.

Le Regioni oggi sono dunque invitate a prendere parte alla stesura e all'implementazione di strategie internazionali e nazionali, nonché all'adozione, all'attuazione e alla valutazione del processo dell'Agenda 21 creato in ogni Stato membro.

Nel Sesto Programma per l'Ambiente l'UE ha sottolineato inoltre l'importanza di nuove forme di partecipazione di cittadini e imprese e governi locali al fine di raggiungere risultati di sostenibilità proprio a livello locale, anche attraverso gli strumenti e i processi di Agenda 21 Locale.

L'Unione Europea in sostanza ha introdotto una dimensione multilivello della governance e di implementazione delle politiche pubbliche che affida quindi al livello regionale un ruolo di coordinamento delle politiche per lo sviluppo.

L'impatto di questo processo oggi sta producendo una graduale riforma delle politiche pubbliche che richiedono l'acquisizione di nuovi modelli cognitivi degli attori strategici dello sviluppo, a cominciare dalle Regioni che sono chiamate a giocare sempre più un ruolo di intermediazione importante per la rappresentanza politica dei territori nel contesto dell'Unione Europea.

### **4.3 Il Fondo di Coesione e i Fondi Strutturali.**

Nelle Conclusioni del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale del febbraio 2004 la Commissione ha avanzato le proprie proposte relativamente al prossimo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione, individuando nella politica di coesione la più importante leva finanziaria a disposizione per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg ed affermando che la politica di coesione, in tutte le sue dimensioni, deve essere considerata parte integrante della Strategia di Lisbona. In altri termini, la politica di coesione deve far propri gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg e deve diventare uno strumento chiave di implementazione, attraverso i programmi nazionali e regionali di sviluppo.

In modo del tutto coerente così nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles nel marzo del 2005 si trova un forte richiamo alla necessità di mobilitare le risorse disponibili attraverso la politica di coesione verso gli obiettivi della competitività, dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile.

Nel luglio del 2005, tenuto conto degli accordi sul nuovo ordine di priorità e sul sistema di attuazione della Strategia di Lisbona raggiunti al Consiglio di giugno, nonché della Proposta di regolamento generale dei Fondi Strutturali, la Commissione europea ha delineato la propria proposta sulle modalità attraverso cui indirizzare la politica di coesione verso gli obiettivi della crescita e dell'occupazione.

Tali modalità possono essere sintetizzate nella necessità di utilizzare i Fondi Strutturali per il perseguimento di un numero limitato di priorità coerenti con la Strategia di Lisbona, la cui articolazione puntuale dipenderà dagli specifici contesti nazionali e regionali di partenza in termini di dotazione di capitale (fisico, umano, sociale) e quindi dalla corretta individuazione delle aree dove maggiore è il potenziale di crescita inutilizzato.

Nello specifico, gli investimenti dovranno essere indirizzati a:

1) migliorare l'attrattività degli Stati, delle Regioni e delle Città attraverso investimenti per:

migliorare l'accessibilità, potenziando le reti di trasporto,  
rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita economica,  
favorire l'efficienza energetica e lo sviluppo di fonti rinnovabili;

2) promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita:  
aumentando e migliorando l'efficacia degli investimenti nella ricerca,  
promuovendo l'innovazione e l'imprenditorialità,  
promuovendo la diffusione dell'ICT e società dell'informazione,  
migliorare l'accesso al credito e al capitale di rischio;

3) creare maggiore e migliore occupazione:  
innalzando i tassi di occupazione e modernizzando i sistemi di  
protezione sociale,  
migliorando l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e la flessibilità  
del mercato del lavoro,  
aumentando gli investimenti nel capitale umano, migliorando  
l'istruzione e le competenze,  
rafforzando la capacità di gestione e di governance delle  
amministrazioni pubbliche affinché svolgano un ruolo propulsivo dello  
sviluppo,  
contribuendo a mantenere in buona salute la popolazione attiva.

Come è facilmente riscontrabile anche attraverso l'estrema sintesi delle  
Linee Guida sopra tracciata, esse traspongono all'interno degli orientamenti  
strategici della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-  
2013 le priorità della rinnovata Strategia di Lisbona.

Nel luglio del 2006 infine la Commissione ha formalmente adottato le  
proprie proposte relative agli orientamenti strategici della politica di  
coesione. Queste sono state approvate dal Consiglio nel mese di ottobre,  
completando così il processo di riforma e di riorientamento della politica di

coesione verso le priorità della crescita e dell'occupazione.

Accanto a queste linee strategiche, la coerenza tra politiche di crescita e politiche di coesione verrà garantita da una maggiore concentrazione tematica degli investimenti: il Regolamento generale dei Fondi Strutturali approvato nel luglio 2006 da Parlamento e Consiglio infatti ha accolto la proposta della Commissione di fissare anche in termini quantitativi l'ammontare di risorse da destinare a misure pro-Lisbona: 60% nel caso dell'Obiettivo Convergenza e 75% nel caso dell'Obiettivo Competitività e Occupazione.

D'altra parte si riconosce come la definizione dell'esatto mix di misure da adottare possa variare notevolmente tra le Regioni e gli Stati, in considerazione delle diverse situazioni di partenza relativamente ai fattori di crescita e degli ambiti in cui maggiori sono i potenziali inutilizzati e perciò maggiori i ritorni attesi.

Le Linee Guida della Commissione intendono costituire quindi il quadro di riferimento all'interno del quale Stati Membri e Regioni sono chiamati a sviluppare Quadri Strategici Nazionali e Regionali.

Successivamente alla definizione dei documenti di indirizzo strategico per l'utilizzo dei fondi strutturali, le Regioni e gli Stati Membri dovranno provvedere a definire, e poi negoziare, i Programmi Operativi contenenti il dettaglio tecnico e finanziario delle misure che intendono adottare.

#### **4.4 Alcuni strumenti di valutazione ambientale: la VIA e la VAS**

La valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente naturale, è stata l'oggetto della Direttiva comunitaria 2001/42/CE, così detta direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio del 2001. Essa ha rappresentato un importante passo avanti nel contesto del diritto ambientale europeo.

La Direttiva si pone come obiettivo quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e individua nella valutazione ambientale strategica lo strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In tal modo garantisce che gli effetti ambientali derivanti dall'attuazione di determinati piani e programmi siano presi in considerazione e valutati durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

La Valutazione Ambientale Strategica quindi rappresenta un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi destinati a fornire il quadro di riferimento di attività di progettazione. Essa infatti è nata in seguito all'esigenza comunitaria che nella promozione di politiche, piani e programmi, insieme agli aspetti sociali ed economici, vengano considerati anche gli impatti ambientali.

Più precisamente, la valutazione ambientale prevede l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni e la messa a disposizione, del pubblico e delle autorità interessate, delle informazioni sulle decisioni prese.

In base alla stessa Direttiva, la VAS ha come oggetto i piani e i programmi, preparati e/o adottati da un'autorità competente, che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Si applica ai settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli.

La Valutazione Ambientale Strategica, quindi, si delinea come un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte, politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi nazionali, regionali e locali, in modo che queste siano incluse e affrontate, alla pari delle considerazioni di ordine economico e sociale, fin dalle prime fasi strategiche del processo decisionale.

In altre parole, la Valutazione Ambientale Strategica assolve al compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi della sostenibilità.

L'elaborazione delle procedure individuate nella Direttiva rappresenta uno strumento di supporto quindi per la formazione degli indirizzi e delle scelte di pianificazione fornendo opzioni alternative rispetto al raggiungimento di un obiettivo mediante la determinazione dei possibili impatti delle azioni prospettate.

In sostanza la VAS diventa per il Piano o Programma, elemento:

- costruttivo
- valutativo
- gestionale
- di monitoraggio

Quest'ultima funzione di monitoraggio rappresenta uno degli aspetti innovativi introdotti dalla Direttiva, finalizzato a controllare e contrastare gli effetti negativi imprevisti derivanti dall'attuazione di un piano o programma e adottare misure correttive al processo in atto.

Le fasi previste dalla VAS pertanto sono:

1. screening
2. scoping
3. preparazione dello studio d'impatto ambientale
4. valutazione
5. decisione
6. monitoraggio
7. valutazione ex-post

Le diverse fasi di cui la VAS si compone devono però essere pianificate attraverso:

- una chiara definizione degli obiettivi ambientali;

la costituzione di un gruppo di lavoro interdisciplinare;  
la garanzia di un'intensa collaborazione tra le autorità ambientali e quelle che propongono il piano;  
il rendere possibile l'effettiva partecipazione pubblica;  
l'assicurare che i risultati delle valutazioni siano tenuti in considerazione nelle decisioni finali.

Il criterio della partecipazione, la tutela degli interessi legittimi e la trasparenza nel processo decisionale si attua attraverso il coinvolgimento e la consultazione in tutte le fasi del processo di valutazione delle autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali, possano essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi, e del pubblico che in qualche modo risulta interessato dall'iter decisionale.

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) <sup>31</sup> invece è uno strumento che garantisce il raggiungimento di elevati livelli di tutela e qualità dell'ambiente attraverso l'analisi e la valutazione preliminare ed integrata delle possibili conseguenze sull'ambiente della realizzazione di progetti relativi ad opere ed interventi pubblici e privati.

Essa ha assunto un ruolo fondamentale nella politica ambientale dell'UE poiché subordina la realizzazione dei progetti alla valutazione preventiva dei loro effetti sull'ambiente.

Inoltre ha una portata globale poiché considera gli effetti su ogni aspetto dell'ambiente (emissioni solide, liquide, gassose, inquinamento acustico, impatto visivo, effetti sulla flora e sulla fauna, effetti sul traffico ecc.)

I concetti chiave che sintetizzano il processo di Valutazione di Impatto Ambientale sono:

---

<sup>31</sup> La procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale è stata introdotta dalla Direttiva comunitaria 85/337/CEE.

*Prevenzione:* si analizzano in via preliminare tutte le possibili ricadute dell'azione dell'uomo, per salvaguardare, ma anche per migliorare la qualità dell'ambiente e della vita.

*Integrazione:* si tiene conto di tutte le componenti ambientali e delle interazioni fra i diversi effetti possibili, e la valutazione di impatto viene integrata nella programmazione di progetti e interventi nei principali settori economici.

*Confronto:* attraverso la raccolta, l'analisi e l'impiego di dati scientifici e tecnici si individua un'importante base di informazione, dialogo e riscontro tra chi progetta e chi autorizza.

*Partecipazione:* il processo di valutazione dei progetti è aperto all'attivo contributo dei cittadini, in un'ottica di maggiore trasparenza sui contenuti delle proposte progettuali e sull'operato della Pubblica Amministrazione.

La VIA quindi si propone come uno strumento di politica ambientale in grado di analizzare la natura, l'intensità e la direzione dei cambiamenti indotti dall'introduzione di un fattore perturbativo costituito dalla realizzazione di un'opera all'interno di un sistema territoriale. Pertanto essa permette di studiare le modifiche apportate dalla nuova opera sull'equilibrio evolutivo preesistente tra le attività e l'ambiente naturale e valuta se tali trasformazioni siano poi compatibili con l'ambiente.

In questo modo gli Enti Locali, mediante la VIA, hanno la possibilità di effettuare un controllo preventivo sulla qualità ambientale delle infrastrutture di cui dispongono mentre per le imprese rappresenta il primo strumento per considerare i fattori ambientali nella pianificazione e progettazione dei loro interventi.

La Valutazione Ambientale Strategica e la Valutazione d'Impatto Ambientale si trovano quindi in stretta correlazione tra loro, nascendo sostanzialmente la prima a completamento e integrazione della seconda. Con la VIA infatti si attiva una procedura volta a fornire l'autorizzazione di

un determinato progetto mentre con la VAS si vuole aggregare il consenso attorno alle scelte effettuate relativamente al piano o al programma di cui il progetto può fare parte.

Entrambe le procedure avviano un importante processo decisionale, ma mentre nella VIA il rapporto tra il soggetto proponente e il soggetto competente ad esprimere una valutazione è di tipo autorizzativo, nella VAS la relazione tra l'autorità che elabora il piano o programma e l'autorità con competenze ambientali è tendenzialmente di tipo consultivo.

#### **4.5 Il bilancio della sostenibilità per il 2007-2013**

Provando a fare un bilancio della sostenibilità è ormai evidente che bisogna prendere in considerazione non solo i fattori ambientali ma anche quelli economici e sociali.

Un bilancio di sostenibilità si caratterizza quindi per un approccio integrato, perché riguarda le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, ambientale e sociale). L'analisi congiunta delle prestazioni economiche, ambientali e sociali fornisce il quadro globale della sostenibilità di un'organizzazione, mettendo in luce le forti correlazioni esistenti tra ciascuno di questi ambiti spesso erroneamente ritenuti indipendenti tra loro. Oggi allora sviluppo sostenibile è definito anche nel periodo di programmazione 2007-2013, secondo l'art. 17 del Reg. n 1083/2006 CE che stabilisce che “Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare l'ambiente conformemente all'art. 6 del Trattato”.

La Strategia europea quindi è volta a potenziare le sinergie tra la dimensione economica, sociale ed ambientale della politica regionale, attraverso l'integrazione degli aspetti ambientali nella definizione e attuazione della politica stessa, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Già in occasione del rilancio della Strategia di Lisbona, il Consiglio Europeo aveva sottolineato che occorre mobilitare tutti i mezzi nazionali

e comunitari, compresa la politica di coesione, e che tutti gli attori coinvolti dovessero appropriarsi della Strategia per poter partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi.

La sostenibilità ambientale sembra poter divenire quindi il motore di un nuovo sviluppo in cui la dimensione locale assume un ruolo strategico crescente, non solo nell'attuazione degli interventi, ma sempre di più lungo l'intero ciclo di policy.

Il Consiglio in proposito aveva suggerito un nuovo approccio basato su tre elementi interconnessi:

1. l'identificazione più chiara delle priorità;
2. il miglioramento della messa in atto delle priorità con un più forte coinvolgimento degli Stati e delle Regioni;
3. la razionalizzazione delle procedure di follow-up.

La Strategia europea quindi è volta a potenziare le sinergie tra la dimensione economica, sociale ed ambientale della politica regionale, attraverso l'integrazione degli aspetti ambientali nella definizione e attuazione della politica stessa, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Il principio della sostenibilità caratterizza quindi anche l'intera strategia delle politiche di sviluppo regionali che oggi si trovano di fronte ad alcune sfide importanti, in particolare:

1. trasformare le buone pratiche in policies e azioni di sistema;
2. rifocalizzare il dibattito su modelli di sviluppo inclusivi, equi e ambientalmente sostenibili;
3. eliminare giurisdizioni ed amministrazioni in competizione e ridefinire le dimensioni territoriali degli interventi;
4. bilanciare e integrare modelli di democrazia deliberativa e rappresentativa.

Pertanto l'impegno delle Istituzioni è volto anche all'accrescimento e allo sviluppo delle capacità delle Pubbliche Amministrazioni e degli enti locali,

che dovranno considerare e internalizzare la variabile ambientale in tutta la loro azione di governo, attraverso l'adozione, la sperimentazione e la diffusione di metodologie, modelli e procedure innovative.

Inoltre la governance europea per lo sviluppo sostenibile oggi è attenta all'integrazione di strumenti innovativi per il governo dell'ambiente e agisce per lo sviluppo di conoscenze e di capacità tecniche ed operative specifiche per la sostenibilità ambientale, valorizzando quelle esperienze d'eccellenza sulla sostenibilità per promuovere anche la diffusione di buone pratiche e di casi di successo.

L'intervento delle politiche comunitarie inoltre si è sviluppato attraverso un miglioramento della capacity building dei vari livelli regionali e locali di governo e attraverso la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia di ambiente e sviluppo.

Le Istituzioni quindi reputano sempre più necessaria la promozione dell'innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità ambientale, soprattutto attraverso la diffusione di abilità, conoscenze e capacità operative, come pure il supporto alla sperimentazione di meccanismi e strumenti per l'integrazione riguardo il cambiamento climatico in tutte le politiche di settore (energia, trasporti, industria, rifiuti ecc...).

Lo strumento però indispensabile al raggiungimento della sostenibilità ambientale è quello della valutazione delle politiche per lo sviluppo. Infatti la valutazione deve essere considerata come un processo in grado di integrare rilevazioni quantitative e qualitative in relazione al gradimento e all'impatto sul contesto ambientale.

Deve essere quindi un processo analitico a più dimensioni che accompagna il percorso formativo dalla fase di analisi alla programmazione delle attività alle quali partecipano tutti gli attori.

La valutazione diviene un vero e proprio strumento di ricerca e di analisi condivisa che considera l'apprendimento come un processo unitario

finalizzato ad informare e riprogrammare tutte le attività attraverso un monitoraggio sistemico e sistematico.

In questo modo sarà possibile facilitare la logica del work in progress, assicurare coerenza ai percorsi di apprendimento individuale e verificare il raggiungimento dei risultati attesi secondo una prospettiva metodologica mutuata dalla policy analysis.

#### **4.6 L'indicatore di qualità sociale dello sviluppo regionale**

E' ormai chiaro che la via per uno sviluppo di qualità deve essere indirizzata sempre di più ad un approccio che proceda dal basso verso l'alto, che sostenga forme di autogoverno e di partecipazione diretta, che valorizzi le risorse e le energie locali, e soprattutto che favorisca la sostenibilità di un'economia diversa.

Ciò è possibile però solo a partire da una diversa idea di sviluppo, fondato non solo su parametri economici, ma bensì sulla qualità sociale, la sostenibilità ambientale e anche sulla valorizzazione delle risorse immateriali.

Da diversi anni infatti è aperto un dibattito sulla necessità di elaborare indicatori capaci di rappresentare in maniera sintetica il grado di benessere, di sviluppo, di qualità della vita, di una nazione come di uno specifico territorio e alla base di questo dibattito la dimensione locale ha raggiunto sempre di più un'importanza decisiva.

Anche a livello comunitario, nella ridefinizione delle politiche economiche e sociali, in particolare la gestione del territorio e la partecipazione democratica alla cosa pubblica, il locale è ormai considerato il laboratorio ideale per lo sviluppo. Da questo livello infatti sono cominciate una serie di ricerche che hanno portato l'attenzione su un insieme di indicatori utilizzati per fornire una misura della qualità dello sviluppo oltre gli andamenti del PIL.

Fra questi vi è il cosiddetto *Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo* (QUARS), costruito dalla Campagna «Sbilanciamoci!» per misurare la qualità dello sviluppo delle regioni italiane. Dal 1999 infatti 47 organizzazioni della società civile si sono unite per impegnarsi a favore di un nuovo modello di sviluppo fondato sui diritti, l'ambiente e la pace.

La Campagna *Sbilanciamoci!* così ha proposto e organizzato numerose attività di sensibilizzazione e animazione politica e culturale affinché l'economia e la società siano indirizzate verso la realizzazione dei principi della sostenibilità, intesa anche come solidarietà, eguaglianza e giustizia.

La Campagna *Sbilanciamoci!* parte quindi dal presupposto che è necessario cambiare radicalmente la prospettiva delle politiche pubbliche rovesciando le attuali priorità economiche e sociali, per mettere invece al centro non solo i diritti delle persone, ma anche la salvaguardia dell'ambiente.

Tra le sue attività la campagna ha così elaborato strumenti di ricerca, di analisi e di proposta per la realizzazione di un lavoro di classificazione delle Regioni italiane basato sulla misurazione del loro sviluppo ambientale, sociale e dell'entità e qualità della spesa pubblica.

L'indice che è stato realizzato (basandosi anche su altri indicatori e dati delle Nazioni Unite, dell'Istat, della Banca d'Italia, di varie università) permette quindi di classificare la qualità dello sviluppo, a livello regionale, nel nostro paese.

Il QUARS prende dunque in esame un numero molto ampio di indicatori, raggruppati in sette aree: ambiente, economia e lavoro, diritti e cittadinanza, istruzione e cultura, salute, pari opportunità e partecipazione, al fine di effettuare un'analisi critica dell'intervento dello Stato per quanto riguarda il suo contributo allo sviluppo.

Questo indicatore quindi è il risultato della media semplice di sette macro-indicatori individuati nelle sette aree di riferimento:

*Ambiente*: valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare i relativi effetti.

*Economia e lavoro*: condizioni lavorative e di reddito garantite dal sistema economico e dalla politiche redistributive eventualmente messe in atto.

*Diritti e cittadinanza*: inclusione sociale dei giovani, degli anziani, delle persone svantaggiate e dei migranti.

*Pari opportunità*: condizioni, senza discriminazioni di genere, di accesso e di partecipazione alla vita economica, politica e sociale.

*Istruzione e cultura*: partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, grado di istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale.

*Salute*: qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione.

*Partecipazione*: partecipazione politica e sociale dei cittadini.

Ciascuno di questi macro-indicatori è composto a partire da una serie di variabili (in tutto si tratta di 42 variabili) che indicano valori diversi tra di loro ma che attraverso una sintesi si è giunti a sintetizzarli in un unico valore, appunto il QUARS.

La sintesi avviene attraverso due fasi, la prima è la sintesi delle variabili che compongono ciascun macro-indicatore e la successiva è la sintesi dei sette macro-indicatori in un unico valore.

Per aggregare valori diversi tra di loro si è deciso di standardizzare le variabili attraverso una procedura statistica che perciò rende possibile confrontare le variabili espresse in unità di misura diverse.

In pratica a ciascun valore di ciascun indicatore è stata applicata una trasformazione per arrivare al valore di sintesi finale tra i macro-indicatori.

La costruzione di questi indicatori riesce in definitiva a tradurre in numeri anche i desideri espressi dai diversi soggetti interessati.

Attraverso gli indicatori non si vogliono però imporre determinate politiche, né si definiscono giudizi esaustivi o assoluti. Gli indicatori vogliono essere soltanto un supporto ai processi decisionali i cui percorsi devono però essere fondati sulla condivisione delle responsabilità e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati.

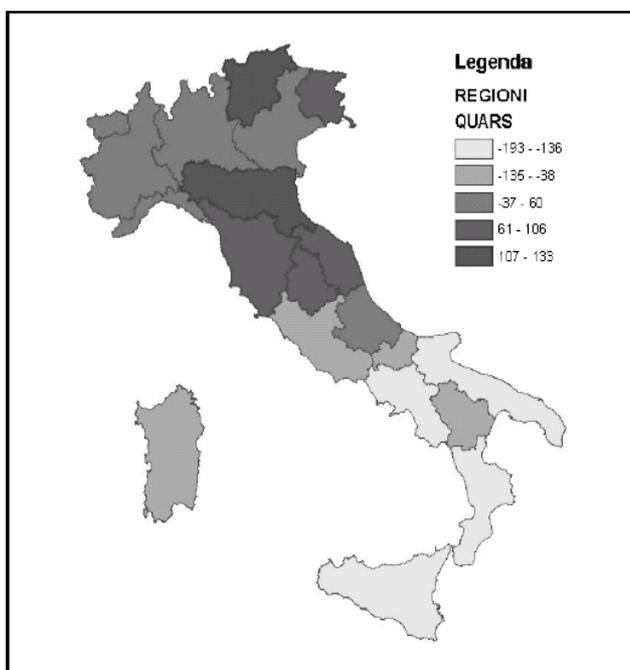
Il QUARS quindi è in grado di descrivere un nuovo modello di sviluppo, fondato sulla sostenibilità, l'equità, la solidarietà e la pace, che non si limita soltanto all'osservazione della semplice crescita economica ma estende la sua attenzione alla qualità dei servizi, alle problematiche ambientali, osservando dei nuovi percorsi di sviluppo e nuove forme di economia.

Infatti l'analisi effettuata spesso è in contrasto con l'idea economicista dell'utilizzo del PIL come unica misura dello sviluppo. Il PIL infatti non riflette la distribuzione del reddito e non include parti importanti dell'attività economica e inoltre non può nemmeno contabilizzare le esternalità negative rappresentate dai danni ambientali provocati dall'attuale modello di crescita.

Il lavoro proposto da *Sbilanciamoci!* invece mira a ricondurre l'attenzione su quegli aspetti che invece troppo spesso sono trascurati ma che oggi sono diventati indispensabili affinché, a partire dalla dimensione locale, vengano indirizzati verso uno sviluppo di qualità.

La tabella sottostante rappresenta la classifica finale, ottenuta attraverso l'elaborazione del QUARS sulla qualità dello sviluppo delle Regioni italiane alla luce dei macro-indicatori considerati:

Classifica	QUARS
Trentino-Alto Adige	1.33
Emilia-Romagna	1.18
Toscana	1.06
Marche	0.96
Umbria	0.90
Friuli-Venezia Giulia	0.76
Valle d'Aosta	0.60
Piemonte	0.47
Veneto	0.36
Lombardia	0.36
Abruzzo	0.28
Liguria	0.25



Sardegna	-0.38
Lazio	-0.40
Basilicata	-0.61
Molise	-0.87
Puglia	-1.36
Calabria	-1.46
Sicilia	-1.50
Campania	-1.93

**Tabella: QUARS 2007 delle Regioni italiane**

Il QUARS propone strumenti e nuove chiavi di lettura per formare non solo una diversa cultura economica, sociologica e politica dello sviluppo nella società e tra l'opinione pubblica, ma anche nuovi indirizzi di politica economica per dare più opportunità alla sostenibilità, alla promozione dei diritti e ad una solidarietà fondata sulla giustizia sociale.

L'originalità e la sfida di *Sbilanciamoci!* consistono quindi nella scelta di collegare tra loro queste iniziative, di dare omogeneità alle proposte delle 47 organizzazioni aderenti, inserendole in un contesto complessivo di analisi e verifica dei comportamenti del governo.

L'ambizione è quella di riuscire a tracciare scenari alternativi, proponendo misure praticabili da subito, ed elaborando richieste a beneficio dell'intera collettività.

L'obiettivo è quello di portare queste analisi e queste proposte fuori dall'ambito delle associazioni promotrici, avviando ampie campagne di informazione e sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

Con il QUARS in sostanza l'intento è quello di suggerire le tappe di un percorso capace di stimolare dal basso le politiche del cambiamento in campo economico, politico, sociale, rimettendo in agenda il ruolo centrale dello Stato per un rilancio di qualità delle politiche pubbliche nell'economia, nella società e nell'ambiente valorizzazione il territorio come luogo privilegiato per costruire forme di economia alternativa e di partecipazione sociale.

#### **4.7 Per uno sviluppo di qualità: tra il dire e il fare**

Un sistema economico in crescita è sostenibile oggi solo se l'ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento dell'ecosfera.

Numerose valutazioni indicano che siamo ormai ai limiti e anche oltre la capacità di carico del Pianeta. Occorre quindi ridurre drasticamente le pressioni tra antroposfera ed ecosfera, rinunciare allo sfruttamento delle risorse naturali non rinnovabili, eliminare gli inquinanti e i rifiuti non riciclabili o metabolizzabili, fermare l'alterazione degli equilibri tra generazione e assorbimento dei gas serra, arrestare l'erosione della biodiversità, fermare la desertificazione, salvaguardare paesaggi e habitat.

Solo una parte molto ridotta di questi risultati è stata finora raggiunta, ma il riscaldamento della terra, la biodiversità, i rifiuti domestici e nocivi, la qualità delle aree urbane, il volume di risorse sottratte all'ambiente, gli spazi occupati dalla criminalità ambientale sono diventati gravi elementi critici per l'ambiente.

Nuovi rischi emergono anche per la sicurezza alimentare, possibili effetti nocivi delle biotecnologie e della diffusione di Organismi Geneticamente Modificati (OGM), mentre l'uso eccessivo di mezzi privati di trasporto e di mezzi mobili di comunicazione personale e collettiva mettono a repentaglio l'ambiente e la salute delle persone.

Poiché la capacità di carico di un territorio e quella del Pianeta non sono determinabili con precisione, l'azione ambientale deve essere improntata al principio precauzionale, specie in materia di nuove tecnologie.

Per ogni attività o nuovo processo che metta a rischio l'ambiente o la salute allora devono essere assunte misure opportune anche quando le relazioni causa-effetto non sono completamente chiarite dal punto di vista scientifico. L'azione ambientale da sola non esaurisce comunque la sfida dello sviluppo sostenibile, né può essere mera portatrice di divieti, regole e impedimenti.

La sostenibilità comprende anche alti livelli occupazionali, bassi tassi di inflazione e stabilità nel commercio internazionale. Ma l'indicatore a cui di norma è associata la crescita economica resta ancora il PIL, che non contiene alcun termine o fattore che renda conto dei danni recati all'ambiente e dei relativi costi per la collettività.

E' ormai tempo di misurare lo sviluppo economico con parametri che riflettono i risultati ottenuti nella difesa della qualità della vita e dell'ambiente e il guadagno o la perdita degli stock di risorse naturali.

Le linee guida della Strategia Europea per uno sviluppo sostenibile includono innanzitutto l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche, la promozione di stili di vita più consapevoli e parsimoniosi nell'uso delle risorse naturali, ma efficaci nella soddisfazione delle esigenze di crescita individuale e collettiva e l'aumento dell'efficienza globale nell'uso delle risorse, come risposta strategica alla necessità di integrazione tra ambiente e sviluppo.

Occorre quindi superare la logica d'intervento "a fine ciclo" e orientarsi decisamente verso politiche di prevenzione; ridurre gli sprechi, ovvero i consumi di materiali ingiustificati e superflui, allungare la vita utile dei beni in termini di quantità di servizi che essi forniscono entro il ciclo di vita, promuovere la chiusura dei cicli materiali di produzione-consumo, con il riutilizzo della materia incorporata nei prodotti non più servibili e sviluppare i mercati delle produzioni locali, con una riduzione della mobilità di beni materiali sul territorio e la valorizzazione dei prodotti tipici e delle culture tradizionali.

Infine occorre garantire la partecipazione di tutti gli attori sociali alla determinazione degli obiettivi e degli impegni e alla corrispondente condivisione delle responsabilità.

L'ampia e articolata gamma degli obiettivi comunitari di governo dell'ambiente deve perciò essere associata ad una adeguata strumentazione istituzionale, economica e conoscitiva delle azioni necessarie al loro perseguimento a medio termine.

Il futuro spazio per la tutela della sostenibilità dipende quindi anche da questioni di carattere organizzativo, da quanto sarà capace la Commissione di creare linee, scadenze, meccanismi di monitoraggio e garantirne l'applicazione congiunta rispetto a quelle più prettamente economiche, da quanto saranno capaci poi gli Stati membri di tradurre in pratica questi sforzi, senza dimenticare però la responsabilità che oggi è assegnata anche agli attori della dimensione locale.



## CONCLUSIONI

Sostenibilità o decrescita? Come conciliare l'attuale modello di sviluppo economico con la tutela dell'ambiente? Si può ancora parlare di sviluppo sostenibile o è meglio avviare una decrescita, più rispettosa delle risorse naturali e dei legami sociali a livello globale?

Alla crescita economica sfrenata, all'iperbolico aumento delle produzioni, al rapido consumo delle risorse del pianeta e alle relative distorsioni del mercato, oggi fa eco una nuova tendenza, la decrescita economica.

Sia essa "decrescita felice", che "decrescita sostenibile", questa corrente di pensiero anticapitalista propone alla società delle alternative per consumare meno, produrre meno beni industriali, aumentare il "fai da te", aumentare i risparmi energetici. In poche parole frenare lo spreco di risorse, il loro cattivo e squilibrato utilizzo e una loro migliore distribuzione sul pianeta.

Questa nuova idea è sostenuta da diversi autori che, spesso in modo provocatorio, non lasciano spazio per le strategie di sostenibilità riconosciute invece in ambito internazionale.

La decrescita vuole essere uno slogan politico, spesso provocatorio, che mette in discussione i concetti di crescita, povertà, bisogni fondamentali, tenori di vita. Non si tratta di far decrescere tutto, non si tratta soltanto di far decelerare l'economia, ma la proposta è quella di cambiare decisamente la direzione dello sviluppo e di ri-inventarsi una società di decrescita sostenibile, equa, giusta e conviviale.

L'approccio individuale alla decrescita dei consumi e della produzione può richiamare alla frugalità, ai principi morali del vivere con il minimo indispensabile per permettere a tutti di vedere soddisfatti i bisogni fondamentali. Ma dal punto di vista oggettivo la decrescita sembra essere quasi un monito a razionalizzare le produzioni e i consumi, che in vista del

raggiungimento di una società più giusta, si propone di modificare non solo le abitudini e le regole ma anche i presupposti culturali del capitalismo stesso.

Queste proposte di intervento però non offrono alcuna possibilità di valutazione in termini di effetti, addirittura tali proposte spesso pongono obiettivi macroeconomici a partire da interventi a livello micro e viceversa, senza porre il problema teorico-metodologico di come misurare tali effetti, abbracciando ora l'uno ora l'altro modello parziale proposto dai diversi approcci.

Una tale mancanza di chiarezza e rigore metodologico può avere come conseguenza la sopravvalutazione degli effetti negativi e positivi di alcune politiche proposte. Inoltre può portare alla categorizzazione di alcuni modelli produttivi (locale-globale; piccola-grande impresa) come buoni o cattivi in rapporto agli obiettivi ambientali senza spiegarne le motivazioni a partire da chiari assunti teorico-metodologici.

Pertanto la mancanza di strumenti analitici adeguati e di una teoria socio-economica in grado di sostenerne le tesi, non permette alla decrescita di essere considerata una valida alternativa all'attuale sistema dominante, quello dello sviluppo sostenibile.

Secondo la definizione data nel Rapporto Brundtland, lo sviluppo per essere sostenibile, deve perciò venire incontro ai bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. La qualità dell'ambiente viene quindi considerata come una caratteristica essenziale della qualità della vita in una società e quindi come una caratteristica essenziale della qualità dello sviluppo economico.

Le variazioni apportate alla natura dalle attività umane pertanto devono mantenersi entro limiti tali da non danneggiare irrimediabilmente il contesto biofisico globale e permettere alla vita umana di continuare a svilupparsi.

Ciò significa fare in modo che il tasso di inquinamento e di sfruttamento delle risorse ambientali rimanga nei limiti della capacità di assorbimento

dell'ambiente e delle possibilità di rigenerazione delle risorse, secondo quando consentito dai cicli della natura, per evitare la crescita dello stock di inquinamento nel tempo.

Naturalmente ci si può chiedere come è possibile sfruttare l'ambiente ed al tempo stesso preservarlo, visto in particolare che lo sviluppo economico comporta anche una crescita nel tempo della produzione di beni e servizi, e diventa quindi difficile non solo diminuire ma addirittura mantenere costante il flusso di sfruttamento delle risorse ambientali.

La risposta però è principalmente nel progresso tecnologico l'unico in grado di consentire una riduzione dei coefficienti di sfruttamento dell'ambiente per unità di prodotto o servizio. Questo deve avvenire allora attraverso l'introduzione e la diffusione di tecnologie più pulite, che applicate a monte dei processi produttivi ne riducono l'intensità di inquinamento, attraverso tecnologie più efficienti di abbattimento dell'inquinamento a valle, aumentando le attività di recupero dei rifiuti e dei residui, riducendo i consumi di energia, ottimizzando l'utilizzo delle risorse, ecc...

Il problema allora diventa quello di valutare se il progresso tecnologico, necessario per una continua riduzione del coefficiente unitario di sfruttamento dell'ambiente, sia un risultato spontaneo del processo di accumulazione, implicito nello sviluppo economico, e di conseguenza se si possa avere nel tempo una riduzione dell'impiego del fattore produttivo ambiente come è avvenuto per il fattore produttivo lavoro.

L'evidenza empirica e la riflessione teorica sono concordi nel ritenere che siano in atto, soprattutto nelle economie avanzate, tendenze spontanee nella direzione della sostenibilità, ma che queste si manifestino in modo parziale e non siano sufficienti. Quindi, non essendo lo sviluppo sostenibile qualcosa di automatico e spontaneo, sono necessarie delle appropriate politiche pubbliche anche per favorire investimenti specifici nelle nuove tecnologie, al fine della riduzione del loro impatto ambientale.

Per far fronte quindi alle sfide poste dalla sostenibilità l'Unione Europea sicuramente si è impegnata più di qualunque istituzione a perseguire politiche ed iniziative per uno sviluppo indirizzato ad una migliore qualità ambientale.

Le strategie e i nuovi strumenti attraverso cui le politiche comunitarie si dispiegano e si attuano, sembrano produrre infatti innovazioni considerevoli nelle tradizionali modalità di azione ed organizzazione pubblica. Inoltre le Istituzioni dell'UE hanno cambiato profondamente non solo il modo di elaborazione ed attuazione delle politiche pubbliche ma anche le modalità di definizione dei ruoli e delle responsabilità nei processi decisionali.

Sono stati individuati obiettivi e finalità diversi, nuovi attori e nuovi strumenti, nuove modalità organizzative e competenze da mettere in atto per fare fronte alla complessità delle questioni in gioco.

Per questo motivo all'interno delle politiche pubbliche dell'Unione si assiste ad un progressivo rinnovamento degli strumenti amministrativi, non solo basati sulla regolamentazione diretta, come norme di legge, per imporre determinati comportamenti e standard (seguite da meccanismi di controllo e sanzione), ma anche di strumenti di tipo economico (come le tasse o tariffe), ambientale, misure di incentivazione per l'introduzione di tecnologie pulite ed a minor pressione sull'ambiente (come sgravi fiscali, contributi in conto capitale, ecc...) e strumenti di tipo volontario (come l'EMAS), e di valutazione (VIA e VAS), basati su dinamiche di mercato, per favorire un rapporto nuovo tra imprese, istituzioni e pubblico, fondato sulla trasparenza, sul supporto reciproco e sulla collaborazione.

L'attuale modello di sviluppo però continua a mostrare i suoi limiti, almeno a giudicare dai risultati sull'effettivo benessere di chi vive, se per misurarlo, anziché fare riferimento al Prodotto Interno Lordo, si usano indicatori alternativi che valutano il livello di istruzione, di servizi sociali e sanitari, o di impronta ecologica.

Come si possono allora ridurre le disuguaglianze, riaffermare i diritti sociali e il welfare, tutelare il lavoro, cercare alternative sostenibili nella produzione dei consumi?

Alcune strade di cambiamento sono già indicate da nuove scelte politiche ma in questa prospettiva il tema delle politiche pubbliche, e in particolare di quelle di welfare, occupa ovviamente un posto centrale. È a partire dalla loro impostazione e dai loro contenuti che si delinea nei fatti la qualità dello sviluppo che un paese decide di darsi. È il modo in cui vengono spesi i soldi pubblici che ci dice quali sono le priorità della società in cui si vive, e se al centro di queste politiche c'è l'uomo oppure il profitto.

Ma chi decide e come deve essere impostata la governance per raggiungere uno sviluppo indirizzato davvero alla qualità e non soltanto ai fini della crescita del PIL? Nell'era della globalizzazione infatti il potere politico sembra rispondere quasi unicamente agli interessi del mondo economico e il distacco tra politica e società sembra destinato sempre più ad allargarsi.

Nonostante l'Unione abbia dimostrato alcune incertezze e difficoltà nell'attuare le proprie strategie di sostenibilità, mostrando spesso poca trasparenza ed una eccessiva burocratizzazione nell'intraprendere determinate scelte, tuttavia ha dato un contributo importante nell'individuare il locale come laboratorio ideale per uno sviluppo indirizzato alla qualità.

Le politiche per un cambiamento devono dunque partire "dal basso", ma non si tratta di mettersi tutti a tavolino e, calcolatrice alla mano, definire i meccanismi tecnici di attuazione delle politiche pubbliche, ma di indicare in maniera chiara a chi li dovrà poi mettere a punto, quali sono i risultati da perseguire e quali le possibili strategie per ottenerli. Inoltre sarà necessario vigilare sull'effettiva coerenza tra i provvedimenti presi e le indicazioni assegnate.

Per essere efficace inoltre, questo tipo d'azione deve avere anche una forte valenza culturale che richiede uno sforzo di conoscenza, di elaborazione e di assunzione delle responsabilità. Proprio da questo tentativo ha preso

ispirazione la Campagna «Sbilanciamoci!», con l'obiettivo appunto di sviluppare un'analisi critica della spesa pubblica (in particolare attraverso la lettura della legge Finanziaria italiana) e di elaborare proposte alternative su come deve essere orientata in direzione della qualità dello sviluppo, cioè al servizio dei diritti, dell'uguaglianza, della giustizia e della salvaguardia dell'ambiente.

Questo tipo di lavoro non è del tutto nuovo per le organizzazioni della società civile, infatti altre campagne, da quelle delle associazioni ambientaliste per la salvaguardia dell'ambiente, a quelle per la riduzione delle spese militari, sono da sempre orientate a un approccio di maggiore qualità per lo sviluppo del territorio.

Pertanto la sostenibilità quindi rappresenta ancora una sfida e un obiettivo indispensabile per l'intera comunità e in particolare per l'Unione Europea, che a tutti i livelli di governo, a partire dal locale, è costretta ad una continua e profonda ri-definizione non solo delle agende politiche ma anche delle strutture organizzative su cui si poggiano tutte le sue azioni.

Infine perché lo sviluppo sostenibile possa rappresentare oggi una soluzione realistica di fronte al notevole aggravarsi dei problemi ambientali e all'evidenza della crisi del rapporto tra sviluppo e limitatezza delle risorse, occorre imparare a leggere il territorio e il modo di governarlo per poi tradurre in politiche di qualità le decisioni sostenibili, salvo che non si vogliano sostenere alternative poco plausibili, quali la decrescita, ossia lo stravolgere completamente le nostre abitudini di vita frenando il consumismo e la crescita dei bisogni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV. (2005) *Economia e Ambiente*, Bologna EMI.

ANAND S., SEN A.K. (1994) *Sustainable human development: concept and priorities*, HDRO, Occasional Papers.

BALDIZZONE G. (2000) *L'Agenda 21 come strumento cardine delle politiche di sviluppo sostenibile* in «Ambiente e sviluppo », 5, pp. 6-18.

BOBBIO L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza.

BOLOGNA G. (2001) *Idee sostenibili*, in «Equilibri», 3, pp. 277-305.

BOLOGNA G. (2005) *Manuale della Sostenibilità*, Milano, Edizioni Ambiente.

BONAIUTI M. (2001) *La teoria bioeconomica. La nuova economia di Nicholas Georgescu-Roegen*, Milano, Carrocci.

BONAIUTI M. (2003) *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Torino, Bollati Boringhieri.

BONAIUTI M. (2005, a cura di) *Obiettivo decrescita*, Bologna, EMI.

CACCIARI P. (2006) *Pensare la Decrescita, sostenibilità ed equità*, Napoli, edizioni Intra Moenia.

COMMISSIONE EUROPEA (2001) *La governance europea: libro bianco*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.

CONZELMANN T. (1998) *Europeanisation of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*, in «European Integration Online Papers (EIOP)», 2, 4, pp.1-25.

DE RITA G., BONOMI A. (1998) *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri.

DONOLO C. (2006) *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondatori.

DONOLO C. (2007) *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano, Bruno Mondatori.

FABBRINI S., MORATA F. (2002, a cura di) *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Roma, Laterza.

GEORGESCU ROEGEN N. (1998) *Energia e miti economici*, Torino Bollati Boringhieri.

GIRAUDI G. (2000) *Europeizzazione delle politiche pubbliche e mutamento istituzionale: la politica antitrust italiana*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», 2, pp. 257-294.

GIULIANI E. (2005) *La politica europea*, Bologna, Il Mulino.

GLOBAL FORUM di Rio (1993) *La carta della terra, il manifesto dell'ambientalismo planetario*, Torino, UTET ISEDI.

GRECO P. (2002, a cura di), *Lo sviluppo sostenibile: dalla Conferenza di Rio alla Conferenza di Johannesburg*, Napoli, CUEN.

ILLICH I. (2005) *La convivialità*, Milano, Boroli Editore.

- LANZA A. (1988) *Lo sviluppo sostenibile*, Milano, Il Mulino.
- LATOUCHE S. (1992) *L'occidentalizzazione del mondo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- LATOUCHE S. (2005) *Come sopravvivere allo sviluppo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- LATOUCHE S. (2007) *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli.
- MAGNAGHI A. (1998, a cura di) *Il patrimonio territoriale. Un codice genetico per lo sviluppo locale autosostenibile in Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea.
- MAGNAGHI A. (1999) *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- MARCIANO M. (1995) *Misurare lo sviluppo: il tentativo del programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP)* in «Sviluppo/Development», 3, pp. 55-68.
- MESSINA P. (2001) *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, Utet Libreria.
- MESSINA P. (2002) *Quale governance europea? Alcune note critiche sul Libro bianco della Governance*, in «Foedus», 3, pp. 84-91.
- MESSINA P. (2003, a cura di ) *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- PALLANTE M. (2004) *Un futuro senza luce? come evitare i black out senza costruire nuove centrali*, Milano Editori Riuniti.

PALLANTE M. (2005) *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Milano, Editori Riuniti.

SANCASSIANI W. (2000) *Un nuovo strumento di governance*, in «Equilibri», 1, pp. 159-174.

SHIVA V.(1998) *Sopravvivere allo sviluppo*, Torino, Isedi.

SHIVA V.(2006) *Il Bene Comune della Terra*, Milano, Feltrinelli.

TIEZZI E., MARCHETTINI N. (1999) *Che cos'è lo sviluppo sostenibile*, Roma, Donzelli.

UNITED NATIONS (1992) *Agenda 21: Programme of action for sustainable development*, New York, United Nations Publications.

VIESTI G., PROTA F. (2005) *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT (1988) *Il futuro di tutti noi, Rapporto Brundtland*, Milano, Bompiani.

## DOCUMENTI CONSULTATI

Commissione Europea, *Energy for the future: renewable energy sources - White Paper laying down a Community strategy and action plan*, COM(1997)599.

Commissione Europea, *L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile: verso la sostenibilità*, COM(1999)543.

Commissione Europea, *Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM(2000)769.

Commissione Europea, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM(2001)26.

Commissione Europea, *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*, COM(2001)31.

Commissione Europea, *Dieci anni dopo Rio: prepararsi al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002*, COM(2001)53.

Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore. Strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001)264.

Commissione Europea, *Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile*, COM(2002)82.

Commissione Europea, *The World Summit on Sustainable Development one year on: implementing our commitments*, COM(2003)829.

Commissione Europea, *2003 Environment Policy Review, consolidating the environmental pillar of sustainable development*, COM(2003)745.

Commissione Europea, *Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona*, COM(2003)112.

Commissione Europea, *Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea*, COM(2004)38.

Commissione Europea, *2004 Environmental Policy Review*, COM(2005)17.

Commissione Europea, *The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations*, COM(2005)37.

Commissione Europea, *Sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d'azione*, COM(2005)658.

Commissione Europea, *Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali*, COM(2005)670.

Commissione Europea, *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse - Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, COM(2005)666.

Commissione Europea, *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona*, COM(2005)24.

Commissione Europea, *2005 Environment Policy Review*, COM(2006)70.

Consiglio Europeo, *Valutazione dell' impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, Direttiva 85/337/CEE.

Consiglio Europeo, *Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche* , Direttiva 92/43/CEE.

Consiglio Europeo e Parlamento Europeo, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*, Decisione 2179/98/CE.

Consiglio Europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, Risoluzione 7619/1/05.

Consiglio Europeo di Göteborg, *Conclusioni della Presidenza*, Risoluzione 10633/06.

Consiglio Europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, Risoluzione 10633/1/06.

European Sustainable Cities & Towns Campaign (1994) *Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile*.

Sbilanciamoci! (2006) *Come si vive in Italia? Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo QUARS/2006*.

Sbilanciamoci! (2007) *Come si vive in Italia? Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo QUARS/2007*.

## **SITOGRAFIA**

Agenda 21: <http://www.agenda21.it/>

Agenzia Europea per l'Ambiente: <http://www.eea.europa.eu/>

Agores: [http://www.agores.org/Publications/EC/\\_pubs.htm](http://www.agores.org/Publications/EC/_pubs.htm)

AISLO (Associazione Italiana Incontri e Studi sullo Sviluppo Locale):  
<http://www.aislo.it/>

APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici):  
<http://www.apat.gov.it/>

Associazione M.A.S.TER.: <http://www.associazionemaster.it/>

Associazione per la decrescita: <http://www.decrescita.it/>

CIREN (International Research Center on Environment and Development):  
[http://www.centre-cired.fr/home/home\\_en.htm](http://www.centre-cired.fr/home/home_en.htm)

Città sostenibili: <http://www.cittasostenibile.it/>

CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche): <http://www.cnr.it/>

Consiglio d'Europa: <http://www.coe.int/>

Context Institute: <http://www.context.org/ICLIB/IC02/TOC02.htm>

CUM (Comunità Università Mediterranee):  
<http://www.geocities.com/unitauniversitamediterranee/>

EcoMarket: <http://www.ecomarket.net/>

ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente):  
<http://www.enea.it/>

FIRE (Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia):  
<http://www.tecnologieefficienti.it/>

GEF (Global Environment Facility): <http://www.gefweb.org/index.html>

ICEI (Istituto Cooperazione Economica Internazionale): <http://www.icei.it/>

ICLEI (Local Governments for Sustainability): <http://www.iclei.org/>

IDRC (International Development Research Centre): <http://www.idrc.ca/>

IIED (International Institute for Environment and Development):  
<http://www.iied.org/>

IISD (International Institute for Sustainable Development):  
<http://www.iisd.org/default.asp/>

IMF (International Monetary Fund): <http://www.imf.org/>

ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare):  
<http://www.ismea.it/>

ISSI (Istituto Sviluppo Sostenibile Italia): <http://www.issi.it/>

ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica):<http://www.istat.it/ambiente/>

IUCN (The World Conservation Union): <http://www.iucn.org/>

Legambiente: <http://www.legambiente.it/>

Legapesca: <http://www.acqueinterne.it/>

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare:  
<http://www.minambiente.it/Sito/home.asp>

Ministero dello Sviluppo Economico:  
<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development):  
<http://www.oecd.org/>

Reteambiente: <http://www.reteambiente.it/>

Rete delle città sostenibili europee: <http://www.eurocities.org/>

Rete delle città strategiche: <http://www.recs.it/>

Sbilanciamoci!: <http://www.sbilanciamoci.org/>

UNDP (United Nations Development Programme): <http://www.undp.org/>

UNEP (United Nations Environment Programme): <http://www.unep.org/>

Unesco: <http://www.unesco.org/>

Unione Europea: <http://www.europa.eu.int/>

World Resources Institute: <http://www.wri.org/>

Worldwatch Institute: <http://www.worldwatch.org/>