

FORUM DELLA SOCIETÀ CIVILE

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

L'ITALIA VERSO RIO+20

Buone pratiche, idee e proposte per il futuro dello sviluppo sostenibile

Documento di lavoro

Roma, 10 gennaio 2012; Università di Roma "La Sapienza"

Facoltà di Ingegneria – Aula del Chiostro - S. Pietro in Vincoli, Roma

1. Da Stoccolma a Johannesburg

Per comprendere meglio la tematica dello sviluppo sostenibile è utile ripercorrere gli eventi e le tappe principali che hanno contribuito alla definizione e all'evoluzione del concetto di sostenibilità. Lo sviluppo sostenibile muove i primi passi tra gli anni '70 e '80, quando cresce la consapevolezza che il modello di produzione e consumo delle società industrializzate non poteva essere considerato compatibile con l'ambiente, soprattutto per quanto riguardava lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali.

Su impulso dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1972 a Stoccolma si tenne la "Conferenza internazionale sull'Ambiente umano" [*UN Conference on Human Development*] che, alla presenza di 113 Paesi, per la prima volta prese in considerazione in modo sistematico e generalizzato la tutela dell'ambiente nel contesto dello sviluppo umano. Sebbene il termine "sviluppo sostenibile" non fosse stato ancora coniato, è lecito dire che la Conferenza trattò i temi principali relativi allo sviluppo sostenibile e, pertanto, può essere identificata come punto di partenza della discussione internazionale sulla politica ambientale globale. È proprio nel corso di questo vertice che si iniziò a guardare al futuro in un modo nuovo: lo sviluppo sociale ed economico avrebbe dovuto tenere conto dell'importanza basilare della tutela e della gestione razionale del "capitale naturale", base essenziale dello sviluppo umano. Tra gli esiti più importanti di questo incontro è da considerarsi la nascita dell'UNEP, il programma ambientale delle Nazioni Unite [*United Nations Environmental Programme*] con sede principale a Nairobi, istituito con il compito di promuovere e coordinare le iniziative dell'ONU concernenti le tematiche ambientali.

Inoltre, durante il Vertice, furono approvati anche la Dichiarazione sull'Ambiente Umano (26 principi sui diritti e le responsabilità umane rispetto all'ambiente) e il Piano d'Azione contenente 109 raccomandazioni.

Negli anni seguenti la comunità mondiale continuò ad interrogarsi sulle relazioni esistenti tra ambiente e problematiche economico-sociali, quali povertà e sviluppo. Queste riflessioni entrarono a fare parte della pubblicazione "*Our Common Future*" del 1987, il cosiddetto Rapporto Brundtland, elaborato dalla Commissione Mondiale per l'ambiente e lo sviluppo (WCED, *World Commission on Environment and Development*) commissionato dal Segretario Generale dell'ONU. La WCED concluse

che ambiente, sviluppo sociale e sviluppo economico non potevano essere considerate due sfide separate. Al contrario, esse dovevano essere guardate alla luce della loro reciproca interdipendenza.

Un approccio di questo tipo venne chiamato "Sviluppo Sostenibile", più precisamente definito nel Rapporto come: *"lo sviluppo che risponde alle necessità delle generazioni presenti, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze"*.

Di nuovo, su impulso dell'Assemblea Generale, nel 1992, si è tenuta a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), conosciuta anche come il "Vertice della Terra". All'incontro presero parte i rappresentanti di 172 Paesi, tra cui 108 Capi di Stato e di Governo e migliaia di organizzazioni della società civile. L'opinione pubblica e le organizzazioni non governative entrarono, come mai prima, a fare parte di un processo ONU. D'altra parte, i contenuti del Rapporto Brundtland, l'aggravarsi delle conseguenze dell'inquinamento ambientale, i nuovi assetti geo-politici che avevano visto la caduta del muro di Berlino e la conclusione del processo di decolonizzazione con l'ammissione di un numero crescente di Paesi nella membership dell'ONU (ed. Paesi in via di sviluppo) avevano dato vita ad aspettative importanti sui risultati del vertice che, infatti, non deluse. I principi e gli strumenti adottati in quel contesto formano ancora oggi una delle basi più solide del diritto internazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Infatti, è al vertice di Rio de Janeiro del 1992 che furono approvate e aperte alla ratifica le tre Convenzioni internazionali ambientali principali: la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la Convenzione sulla protezione della biodiversità e la Convenzione sulla lotta alla desertificazione e alla siccità. Tutte le delegazioni presenti approvarono:

- la Dichiarazione di Rio, sulla tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile;
- la Dichiarazione di Principi sulla gestione, conservazione e sviluppo sostenibile delle foreste;
- l'Agenda 21, ampio ed articolato programma di azione che costituisce una sorta di manuale per lo sviluppo sostenibile del pianeta nel XXI secolo.

La Conferenza istituì, oltre all'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente), la Commissione Sviluppo Sostenibile sotto l'egida del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU (ECOSOC) che da quel momento in poi si sarebbe occupata di dare seguito e applicazione concreta alle disposizioni contenute nell'Agenda 21.

Coerentemente con la Conferenza di Stoccolma, il Vertice di Rio rafforzò il messaggio circa la necessità di integrare le diverse dimensioni dello sviluppo, inclusa quella di tenere in considerazione anche la molteplicità dei soggetti portatori di istanze ambientali, economiche e sociali (i cosiddetti *stakeholders*). È in questo senso che si esprime il Principio 10 della Dichiarazione di Rio al quale è stata data applicazione

regionale attraverso l'adozione della "Convenzione di Aarhus sull'Accesso alle Informazioni, la Partecipazione del Pubblico ai Processi Decisionali e l'Accesso alla Giustizia in materia ambientale" da parte dell'organismo europeo delle Nazioni Unite (UNECE).

A dieci anni dal Vertice di Rio, nel 2002, ancora una volta sotto l'egida dell'Assemblea Generale, si svolse a Johannesburg il "Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile" (WSSD, *World Summit on Sustainable Development*); la partecipazione al Summit fu ancora più ampia: più di 21.000 delegati, tra Capi di Stato e di Governo, rappresentanti di oltre 190 Paesi e rappresentanti di organizzazioni internazionali e di organizzazioni non governative. Uno dei risultati del Vertice fu l'approvazione del "Piano di Azione di Johannesburg" nel quale si ribadì l'impegno a promuovere i principi e le azioni per la sostenibilità attraverso un approccio integrato e ad assicurare la continuità nella realizzazione delle indicazioni dell'Agenda 21. La Commissione Sviluppo Sostenibile ne uscì riformata e rafforzata, mentre si diede atto che in quei dieci anni vi era stata una crescita rapida e sostanziale degli accordi multilaterali, internazionali e regionali, volti a tutelare in modo deciso l'ambiente e le sue risorse. A differenza di Rio 1992, a Johannesburg non si diede vita ad accordi vincolanti ma piuttosto si ebbe una riaffermazione dell'impegno politico a continuare a perseguire la strada della sostenibilità a tutti i livelli. In questo senso, una grande novità per la governance dello sviluppo sostenibile e delle Nazioni Unite fu l'approvazione e l'affermazione dello strumento dei partenariati pubblico-privati (cosiddette *Type II Initiatives*) volti a catalizzare azioni concrete, affiancandosi agli impegni dei governi.

È in questo percorso che si situa la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile Rio+20 che, per decisione dell'Assemblea Generale, si terrà a Rio de Janeiro nel 2012.

2. La Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile - UNCSD Rio+20

a. Risoluzione 64/236 dell'Assemblea Generale

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha deciso, con la risoluzione 64/236 del 23 dicembre 2009, di indire la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (UNCSD), denominata anche "Rio+20" per la ricorrenza ventennale della Conferenza di Rio del 1992.

La Conferenza si svolgerà dal 20 al 22 giugno 2012 a Rio de Janeiro a livello di Capi di Stato e di Governo. La Conferenza sarà preceduta dalla Terza Riunione del Comitato Preparatorio (PrepCom3, 13-15 giugno) dedicata alla conclusione del negoziato sul Documento finale, e da quattro giorni di riunioni informali dedicate interamente alla partecipazione attiva degli *stakeholders* (16-19 giugno). Secondo quanto previsto dalla Risoluzione 64/236, la Conferenza si pone l'obiettivo generale di rinnovare l'impegno politico per lo sviluppo sostenibile verificando lo stato di attuazione degli impegni internazionali assunti negli ultimi due decenni, che comprendono l'Agenda 21 e il Piano d'Azione di Johannesburg, la Dichiarazione del Millennio dalla quale sono emersi gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, la Conferenza

di Monterrey, gli Accordi internazionali in materia di tutela ambientale e tutte gli altri impegni multilaterali rilevanti.

b. Temi della Conferenza

Al fine di rafforzare e rendere concreti gli impegni assunti negli ultimi decenni sull'integrazione dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), la Conferenza Rio+20 si focalizzerà su due temi principali:

- ❑ un'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e della lotta contro la povertà
- ❑ il quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile.

Un'economia verde nel contesto dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà

Indetta nel contesto di una crisi economica globale e di una sempre più pressante urgenza di conciliare sviluppo economico, equità e tutela dell'ambiente, la sfida di Rio+20 sembra essere quella di formulare una visione e trovare una cornice multilaterale entro la quale avviare azioni concrete che rappresentino e incorporino il concetto di una transizione a una economia verde come strumento di attuazione dei principi di sviluppo sostenibile e per la lotta alla povertà.

I contributi raccolti dal Segretariato per la preparazione del testo negoziale della conferenza hanno evidenziato che le maggiori preoccupazioni e necessità di azione vertono in particolare su quattro ambiti: sicurezza alimentare, energia, gestione sostenibile degli oceani e delle sue risorse, lotta alla povertà. Oltre a questi, molti altri temi sono stati individuati come prioritari, tra i quali: modelli di consumo e produzione sostenibili, gestione sostenibile dell'acqua, edilizia e urbanizzazione sostenibile, educazione allo sviluppo sostenibile, nuova occupazione (*green and decent jobs*).

La sfida di Rio+20 sarà quella di trasformare un elenco di priorità in azioni proiettate nel lungo periodo, da intraprendere sia a livello nazionale - secondo le rispettive capacità e livelli di sviluppo - sia a livello internazionale. Una possibile strada è stata indicata dall'Unione europea che propone la compilazione di una "*Green Economy Roadmap*" che individui settori chiave e obiettivi da raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

Quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile

Da molto tempo il sistema delle Nazioni Unite è impegnato affinché lo sviluppo sostenibile sia l'obiettivo strategico principale di tutti i suoi interventi. Ciononostante, da più parti si lamenta la persistente mancanza di integrazione dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale, ambientale) così come la coerenza e l'efficacia dei risultati.

In questo contesto si è fatta strada la consapevolezza che il sistema attuale non è in grado di rispondere in maniera adeguata ai problemi che abbiamo di fronte né alla

loro urgenza. Si tratta invece di superare la frammentazione, la mancanza di coordinamento tra le agenzie delle Nazioni Unite e, soprattutto, tra queste e le istituzioni finanziarie internazionali (IFI), come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, le Banche Regionali di Sviluppo.

La Conferenza Rio+20 dovrà pertanto rispondere alla sfida di operare delle riforme, più o meno incisive, degli organi chiave coinvolti nella *governance* dello sviluppo sostenibile: ECOSOC, Commissione per lo Sviluppo Sostenibile, UNEP e UNDP.

La sfida è imponente e difficile perché riguarda la creazione di un nuovo assetto istituzionale delle Nazioni Unite. Per quanto riguarda l'ECOSOC, vi è una richiesta generale di rafforzare le sue capacità in materia di sviluppo sostenibile, sebbene non sussistano al momento proposte concrete sulle modalità per raggiungere tale risultato. Relativamente alla Commissione Sviluppo Sostenibile (attualmente commissione funzionale dell'ECOSOC), diversi Paesi, soprattutto tra quelli in via di sviluppo, ne hanno proposto la trasformazione in un Consiglio per lo Sviluppo Sostenibile, sull'esempio di quanto avvenne con la trasformazione della Commissione per i Diritti Umani in Consiglio per i Diritti Umani. Per quanto riguarda il rafforzamento del pilastro ambientale, si rafforza sempre più la proposta dell'Unione europea di trasformare l'UNEP in un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEO).

L'approvazione di un pacchetto equilibrato di riforme comprenderà verosimilmente anche un ripensamento delle modalità di cooperazione dell'UNDP così come le modalità di elargizione dei finanziamenti (e l'accesso agli stessi) da parte delle IFI. Sembra infatti che il perseguimento di un approccio integrato tra politiche di sviluppo e di tutela ambientale non sia più procrastinabile. È in questo contesto che si sta affermando anche l'idea di lanciare a Rio+20 un processo per la definizione di Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, complementari agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio la cui realizzazione dovrebbe verificarsi entro il 2015.

e. Il processo preparatorio

i. Livello internazionale

Per la preparazione della Conferenza Rio+20, la Risoluzione dell'Assemblea Generale ha istituito un Comitato Preparatorio [*Preparatory Committee*] che si riunirà in tutto tre volte.

La Risoluzione 64/236 dell'Assemblea Generale ha stabilito che il Comitato Preparatorio è dotato di un ufficio di Presidenza [*Bureau*] formato dai rappresentanti di dieci Paesi, due per Regione. Nel Bureau è presente anche il Brasile in qualità di membro *ex officio* come Paese ospite della conferenza. Fanno inoltre parte del Bureau anche due figure aggiuntive, denominate Executive Coordinators, il cui compito principale è quello di coinvolgere la società civile, facendosi anche portatori delle loro istanze. L'Italia, su designazione dell'Unione Europea, rappresenta il gruppo WEOG [*Western F.european and Others Group*] insieme al Canada; il rappresentante dell'Italia nel Bureau del Comitato Preparatorio è Paolo Soprano, Dirigente presso la DG Sviluppo Sostenibile, Clima e Energia del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il primo

incontro del Comitato Preparatorio (Prepcom1), che si è tenuto a New York dal 17 al 19 maggio 2010, ha finalizzato il rafforzamento del processo di preparazione e ha identificato alcune aree nelle quali sarebbe necessario agire con la massima urgenza. È stata inoltre avviata la discussione sui due temi principali, sottolineando per il tema dell'economia verde la necessità di definire meglio il concetto, il suo possibile contributo allo sviluppo sostenibile globale e le sfide da affrontare per la sua attuazione. Per quel che riguarda il tema del quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile, la discussione si è articolata principalmente su tre aspetti: il raggiungimento delle sfide poste dallo sviluppo sostenibile; il ruolo della Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSD) e il processo già avviato sulla riforma della *governance* internazionale dell'ambiente (IEG).

Il secondo incontro (PrepCom2), che si è tenuto a New York il 7-8 marzo 2011, ha approfondito i due temi della Conferenza con l'obiettivo di capire come questi possano accelerare il progresso verso la convergenza dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile e come ciò possa portare a un rinnovato impegno politico per lo sviluppo sostenibile. È stato stabilito, inoltre, di avviare un processo guidato dagli Stati membri per preparare un *draft text* che serva da base per un documento finale della conferenza, invitando tutti gli stati membri, il sistema delle Nazioni Unite e le parti interessate a fornire il loro contributo in forma scritta entro il 1 novembre 2011. Una prima bozza del documento conclusivo della Conferenza, cosiddetto "*zero draft*", redatta sulla base dei contributi forniti e dei risultati di un altro incontro inter-sessionale avvenuto a dicembre 2011, sarà pubblicata a gennaio 2012. A partire dalla pubblicazione dello *zero draft* avrà inizio un processo negoziale intenso, suddiviso in più incontri (ed. *informal-informaf*) che si svolgeranno a New York nei primi mesi del 2012 fino alla data della Conferenza, per giungere ad un documento finale concordato (*Outcome document*). Il terzo e ultimo incontro (PrepCom3) si terrà a Rio de Janeiro dal 13-15 giugno 2012 e sarà volto a finalizzare il Documento conclusivo della Conferenza.

Incontri preparatori si sono svolti anche nell'ambito delle Commissioni economiche regionali delle Nazioni Unite, così come stabilito dalla Risoluzione 64/236 dell'Assemblea Generale.

ii. Livello nazionale

L'Italia opera nell'ambito comunitario, dove è già stato avviato da tempo il processo interno di preparazione che ha dato vita alla proposta presentata dall'Unione europea all'ONU (*Submission*).

Le Conclusioni del Consiglio Europeo dell'Ambiente del 10 ottobre 2011 esprimono l'impegno dell'Unione Europea nel processo preparatorio della Conferenza di Rio e consolidano le posizioni negoziali concordate a Bruxelles nelle riunioni ordinarie di coordinamento.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha già organizzato degli incontri interministeriali per la preparazione della partecipazione italiana alla Conferenza Rio+20, coinvolgendo nel processo i rappresentanti delle altre Amministrazioni centrali e delle Istituzioni accademiche e della ricerca scientifica, durante le quali è stato proposto di elaborare un documento programmatico

nazionale, provvisoriamente definito "Agenda dell'Italia per la Green Economy", al quale potrebbe essere affiancata una raccolta di buone pratiche su questo tema realizzate da soggetti sia pubblici che privati.

3. Il contributo della società civile alle politiche per lo sviluppo sostenibile

a. Livello internazionale

A partire dal Vertice della Terra del 1992 è stato evidente che lo sviluppo sostenibile non può essere raggiunto senza affiancare all'impegno dei governi la partecipazione di tutti i settori della società civile: business e industria, bambini e giovani, agricoltori, popolazioni indigene, amministrazioni locali, organizzazioni non-governative, comunità scientifica e tecnologica, donne, lavoratori e sindacati.

A questi gruppi è chiesto di partecipare in modo attivo alle fasi di definizione dei contenuti della Conferenza e, successivamente, all'attuazione dei suoi risultati.

In questo senso emergono due aspetti innovativi. Da un lato, agli stakeholders è stato chiesto di inviare contributi e idee sugli obiettivi e sui temi della Conferenza che saranno presi in considerazione nella stesura della bozza di documento negoziale; dall'altro, il Brasile si è impegnato ad organizzare numerosi eventi interamente dedicati agli stakeholders in modo che idee, proposte e iniziative concrete entrino a far parte della Conferenza e dei suoi risultati finali.

Rio+20, infatti, rappresenta una sfida cruciale per raggiungere, attraverso uno sforzo congiunto dei governi e della intera società civile, gli obiettivi comuni e tutelare gli equilibri del pianeta, nell'ambito di un nuovo assetto per lo sviluppo sostenibile globale e per l'umanità. Obiettivo finale è rafforzare l'impegno politico per lo sviluppo sostenibile, con l'identificazione di un nuovo paradigma di crescita economica, socialmente equa e sostenibile, in un quadro rafforzato e più efficace della governance internazionale.

b. Livello nazionale: dalla Conferenza di Rio agli appuntamenti futuri dell'Italia

Nel medio periodo l'Italia si troverà ad affrontare sfide internazionali importanti nell'ambito delle quali avrà un ruolo politico di primo piano. La Conferenza Rio+20, la Presidenza dell'Unione Europea nel 2° semestre del 2014 e l'Expo Milano 2015 sono appuntamenti che richiederanno all'Italia un impegno di sostanza proprio sui temi dello sviluppo sostenibile.

È a questo fine che si è pensato di dare vita a forme di consultazione attive e partecipate al fine di comprendere con il più ampio spettro di attori possibile quali sono le sfide e le possibili risposte per un percorso più incisivo verso la sostenibilità a livello nazionale e internazionale.