



Una nuova sfida per le politiche ambientali

Sono ormai consolidati e anche cessati i benefici delle politiche ambientali di prima e seconda generazione. Questa consapevolezza, insieme all'attenzione che i cittadini rivolgono ai fenomeni d'inquinamento nelle diverse matrici, nonché le vere e proprie paure che si generano riguardo il ripercuotersi delle condizioni dell'ambiente sulla salute umana, impongono il raggiungimento di performance ambientali di profilo molto più elevato. Si presentano quindi nuove sfide per tutti con al centro un inderogabile bisogno d'integrazione.

La prima generazione di strumenti per le politiche ambientali basate essenzialmente sulla regolazione hanno contribuito enormemente al miglioramento delle condizioni ambientali: si pensi alla conclamata diminuzione degli SO₂ piuttosto che alla qualità dei nostri corsi di acqua, alle minori emissioni da parte dell'industria solo per citare alcuni indicatori (Apat, 2005).

I benefici ambientali di tale approccio sembrano però arrivati al limite: un esempio emerge dall'ultima indagine sull'Ecosistema urbano (Ecosistema urbano, 2006) nella quale viene evidenziato come per alcuni inquinanti in atmosfera, in particolare per gli NO_x, dopo aver assistito per alcuni anni a una diminuzione costante delle concentrazioni, negli ultimi tempi il livello non decresce più. Una situazione analoga la si riscontra riguardo alla produzione di rifiuti procapite: anche in questo caso dopo un periodo in cui si era assistito a una certa stabilizzazione, nell'ultimo anno ha ripreso ad aumentare (Apat, 2005).

Il bisogno di conoscenza dei fenomeni e di tutela della propria salute che manifestano i cittadini in un contesto sociale evoluto richiede politiche ambientali sempre più accorte ed efficaci che concretamente portino in tempi brevi a preservare i beni comuni diminuendo su di essi la pressione antropica.

Siamo quindi di fronte a una nuova sfida. Mentre la prima generazione delle politiche ambientali era focalizzata soprattutto nel ridurre il tipo di inquinamento per sorgente, la nuova politica ambientale è più caratterizzata nel ricercare soluzioni più integrate, sia territorialmente che istituzionalmente, nella logica della sostenibilità. Tuttavia, vi sono temi che devono essere affrontati con una certa urgenza come, ad esempio, la presenza e l'aumento di nuovi inquinanti frutto di nuove situazioni (ad esempio il tema dei principi attivi e dei loro metaboliti di origine farmaceutica e la loro identificazione nelle acque le nanoparticelle e i loro effetti sulla salute: *new emergent pollu-*

tants) e il controllo delle sorgenti di inquinamento diffuso (si pensi al tema del traffico, piuttosto che a quello dell'accumulo dei residui di fitofarmaci nelle derrate alimentari).

Le politiche ambientali, quindi, sempre di più sono considerate come parti integranti delle politiche di sviluppo: si parla di *sostenibilità* e non di *ambiente*. Giovanelli (2005) descrive a questo proposito tre "generazioni" di politiche ambientali: le *politiche di "comando e controllo"* che hanno fissato limiti all'inquinamento, hanno disposto vincoli e procedure autorizzative e istituito una rete di soggetti finalizzata al controllo della norma; poi *i piani e gli incentivi di settore* che vedono la messa in campo di piani di azione e specifici incentivi e disincentivi economici e normativi prevalentemente rivolti all'impresa privata. Oggi abbiamo gli strumenti di "terza generazione" che hanno l'obiettivo di *integrare le decisioni e le politiche di sviluppo* nella logica di modificarne le direzioni e gli obiettivi, in altre parole dando applicazione ai principi della sostenibilità.

Queste considerazioni vanno a sommarsi al fatto che oggi ci troviamo di fronte a problematiche ambientali come il riscaldamento del pianeta, a fenomeni estesi di inquinamento dell'aria e dell'acqua, che spesso travalicano i con-

fini locali e anche quelli nazionali. Ciò significa impostare azioni che – attraverso la tecnologia, la collaborazione fra enti, il coinvolgimento di tutte le parti in causa – siano efficaci.

È indispensabile andare oltre all'approccio per matrici cercando di considerare l'impatto generato dalle sorgenti in modo integrato. Questo dovrebbe, tra l'altro, condurre a una semplificazione del sistema amministrativo, anche se richiede competenze con una formazione culturale diversa rispetto alla fase di prima generazione più basata sull'approccio per matrice, spesso troppo specialistica.

Altri aspetti sono da considerare per impostare politiche ambientali concrete come ad esempio il *conflitto* fra le richieste di proteggere i cittadini da tutte le potenziali fonti di rischio e le *risorse limitate* che consentono di intervenire solo e non sempre sulle sorgenti più pericolose. Il sistema ambientale dovrebbe diventare più finalizzato al miglioramento delle performance, più flessibile, più rendicontabile. In poche parole un sistema più basato sull'efficacia; il problema che si pone per le strategie ambientali future riguarda il come affrontare i vecchi problemi non risolti e come risolvere quelli nuovi cercando la maggior efficienza e la maggior condivisione possibile rispetto alle scelte da compiere.

4

FOTO G. NAUDI



BIBLIOGRAFIA

- Apat, *Annuario dei dati ambientali*, 2005-2006
- Legambiente, *Ecosistema urbano 2006*, Ambiente Italia e il Sole 24 Ore
- Giovanelli Fausto, Di Bella Ilaria, Coizet Roberto, *Ambiente Condiviso*, Edizioni Ambiente, 2005

Due direzioni potrebbero essere in tempi brevi praticabili limitando esclusivamente il ragionamento alle politiche ambientali: un approccio basato sulle forze del mercato sfruttando la competizione, per aumentare l'efficienza e la declinazione della governance ambientale tramite nuove *partnership* fra i diversi livelli istituzionali e fra il sistema pubblico e quello privato.

In Italia siamo ancora in una situazione assolutamente confusa per ciò che riguarda le scelte strategiche da adottare. Da un lato vi è un'assoluta carenza di indirizzo da parte degli organismi governativi che, con la Delega ambientale, riportano la disciplina normativa indietro di vent'anni; dall'altro vi è un movimento rappresentato soprattutto dagli enti locali che esprime forme avanzate di sperimentazione di politiche ambientali e di sostenibilità: il Coordinamento Agenda 21 locale ne rappresenta l'avanguardia.

Il tema delle *partnership* è sicuramente di grande interesse e rappresenta un pezzo importante nel percorso dello sviluppo sostenibile. Tale strumento è stato ampiamente richiamato e proposto alla Conferenza di Johannesburg. Ciò che lo caratterizza è la volontarietà e l'obiettivo dell'attuazione della performance. Perché funzioni tuttavia è necessario risolvere due tipi di problemi: costruire la *partnership* e mantenerla nel tempo. Questo dipende dalla capacità di costruire il consenso attraverso la misura della performance e quindi dalla necessità di definire delle metodologie per la sua misurazione. Il secondo problema è la fiducia che ogni partner deve avere nei confronti degli altri: aziende private, gruppi ambientalisti, comitati, amministrazioni pubbliche.

Un sistema basato sul miglioramento delle performance tende a essere un sistema basato sul lavoro della comunità e il successo dipende nel tenere insieme attori spesso in forte conflitto.

Partendo da queste considerazioni penso che la nuova generazione di politica ambientale debba tentare di rispondere ad alcune domande legate al concetto di governance:

- *la Policy*: in una situazione economica di difficoltà, quanto siamo disponibili a spendere per un vero miglioramento delle condizioni ambientali? Tante azioni prevedono investimenti significativi. Alla fine sono i consumatori che pagano gli eventuali maggiori costi. In ambito economico e politico è di fondamentale importanza definire *chi* deve sopportare gli eventuali incrementi: i produttori, gli utilizzatori, la popolazione in generale o una nicchia di consumatori? È proponibile una tassazione mirata?

Il ruolo del sistema Apat-Appa-Arpa: come si può adattare tale sistema alle nuove politiche ambientali superando la logica del comando e controllo? Quanto il sistema è in grado di adattarsi alle nuove tecnologie? Il sistema deve essere sempre di più organo di supporto tecnico alle amministrazioni locali, ovvero un sistema terzo preposto fondamentalmente ai controlli?

Decentramento istituzionale: l'organizzazione italiana in tema ambientale, nella fase di programmazione e gestione conferisce, a seconda dei casi, ampio potere alle Regioni e alle Province (anche se oggi con la nuova proposta della Delega ambientale si tende a centralizzare molte di queste politiche). Questa articolazione quanto è compatibile con le problematiche che interessano matrici ambientali quali aria e acqua? È possibile definire politiche di risanamento dell'aria senza considerare le condizioni fisiche e basandosi solo su aree amministrative? Riesce la politica a rispondere in maniera adeguata a questa esigenza?

Responsabilità: le nuove strategie di politica ambientale significano sostanzialmente responsabilizzare i soggetti privati. La cultura

della sostenibilità è sufficientemente diffusa nei comparti produttivi? Quanto i singoli cittadini sono disponibili a cambiare alcuni stili di vita?

Partecipazione: nell'evoluzione delle nuove strategie di politica ambientale il sistema pubblico, quello privato e i cittadini dovrebbero lavorare in *partnership*. Come queste *partnership* possono essere attivate e sostenute? Quali strumenti devono essere utilizzati per l'informazione ai cittadini, il loro coinvolgimento e la condivisione delle scelte più opportune?

Compensazione ambientale: il livello di pressione antropica esercitata sull'ambiente è tale da non consentire un ulteriore aumento della concentrazione di inquinanti. Di conseguenza nuovi impianti e/o nuove infrastrutture devono comportare misure atte a ridurre il carico inquinante esistente tramite chiusura di altre sorgenti di inquinamento, tecnologie innovative e una gestione più rispettosa dell'ambiente. Quanto i sog-

getti economici e le amministrazioni pubbliche sono disponibili a percorrere questa strada?

Riuscire a dare risposte soddisfacenti agli interrogativi posti significa fare passi importanti verso il percorso dello sviluppo sostenibile. Risulterebbe, infatti, molto velleitario cercare strumenti, a volte complessi, per integrare le politiche ambientali, economiche e sociali senza prima aver affrontato le sei questioni poste in tema di *governance* ambientale.

Le tematiche ambientali costituiscono una sfida a livello politico. Esse sono soggette a una grande e sofisticata sperimentazione e all'attivazione di complesse relazioni che portano a un'inevitabile miglioramento della situazione attuale, oltre che a contribuire a costruire una sorta di palestra di "democrazia applicata".

Alessandro Bratti
Direttore generale Arpa Emilia-Romagna



A cura Fausto Giovanelli, Ilaria Di Bella, Roberto Coizet
AMBIENTE CONDIVISO. Politiche territoriali e bilanci ambientali
Prefazione di Walter Veltroni
Edizioni Ambiente, 2005,
pagg. 220, euro 20,00

Tra "difesa dell'ambiente" e "sostenibilità" c'è una differenza enorme. Cambiano i valori di riferimento e gli obiettivi, e di conseguenza devono cambiare le azioni e i programmi di chi ha responsabilità di governo, anche a livello locale. Ma quali sono gli strumenti per affrontare questo salto? Quali azioni concrete possono essere attuate dai governi locali per promuovere trasparenza e partecipazione, e realizzare un progetto politico che leghi gli aspetti ambientali con quelli economici e sociali? Gli autori esprimono idee, analisi e riflessioni che – pur provenendo da esperienze e punti di vista diversi – hanno in comune la certezza che "l'ambiente ha bisogno di politica". La convinzione di fondo è che "agire per la sostenibilità" è "agire per la democrazia" – ecologica, sociale, economica e istituzionale – superando separazioni tra campi del sapere e del fare, ormai del tutto inadeguate a leggere la complessità sociale e territoriale in cui viviamo. *D.R.*