



Ufficio federale dell'ambiente UFAM

Governance ambientale: Coerenza, efficienza e chiarezza d'obiettivi

Oggi il panorama internazionale conta oltre 500 accordi globali in tema ambiente e innumerevoli organizzazioni con finalità ambientali. Eppure l'ambiente continua a degradarsi e i progressi realizzati sono scarsi. Che la colpa stia in una mancanza di volontà politica o in una carenza istituzionale del sistema, cosa si può fare per rimuovere il proverbiale granello di sabbia dagli ingranaggi e rimettere in moto la macchina?

Hansjakob Baumgartner

Nel 1794 l'impero britannico conclude con gli Stati Uniti d'America, sua ex colonia, il cosiddetto *Jay's Treaty*, un trattato che intendeva dirimere le controversie ancora pendenti all'indomani della guerra d'indipendenza. Uno dei capitoli dell'accordo concerneva in particolare i Grandi Laghi che fanno da confine tra Stati Uniti e Canada, Paese che rimaneva invece sotto dominio inglese, e prevedeva al riguardo alcune rudimentali clausole di protezione delle acque. È la prima volta che due Stati disciplinano in un accordo transnazionale questioni di carattere ambientale. Come il *Jay's Treaty* anche altri trattati in materia di diritto delle acque risalgono al XIX secolo. Sono tuttavia sempre limitati a un territorio circoscritto e vedono sempre coinvolti un numero ristretto di Paesi.



Dal 1972 a Stoccolma... A partire dalla metà del XX secolo la dimensione internazionale delle problematiche ambientali diventa però sempre più macroscopica. E il risultato di questa presa di coscienza è la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano che ebbe luogo a Stoccolma nel 1972, lo stesso anno in cui fu lanciato il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) con sede a Nairobi.

Anche le prime convenzioni globali sull'ambiente sono dello stesso periodo: nel 1971, nell'omonima città iraniana, viene conclusa la Convenzione di Ramsar sulle zone umide meritevoli di protezione in quanto habitat di uccelli migratori. E l'intervento dell'intera umanità viene più tardi richiesto anche per proteggere lo strato di ozono stratosferico: il Protocollo di Montreal, che portò fra l'altro all'abolizione di sostanze che impoveriscono lo strato d'ozono come i clorofluorocarburi (CFC), fu in effetti firmata nel 1987.

... **al 1992 a Rio.** La vera pietra miliare del diritto ambientale internazionale è tuttavia posta nel 1992, a Rio, de Janeiro, dalla *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED)* in cui furono firmate le convenzioni sui cambiamenti climatici, sulla biodiversità e sulla lotta contro la desertificazione e in cui fu fondata la *Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (CSD)*.

Nel frattempo i nuovi *accordi ambientali multilaterali (MEAs)* e le altre convenzioni legate all'ambiente sono diventate parecchie centinaia: nel 2001 il solo UNEP ne censiva 502. Tutti hanno la propria legittimità, ma nella maggior parte dei casi sono stati conclusi senza essere stati armonizzati con altre convenzioni, il che li priva di un importante pilastro portante.

Una normativa complicata. Ogni accordo ha la propria segreteria, i propri comitati tecnici e tiene regolari *Conferenze delle Parti (COP)*. Ma attorno ad essi orbita anche un'infinita costellazione di altri organismi, consessi e programmi aventi obiettivi ecologici, tutti perlopiù sorti o lanciati senza coordinamento.

Il risultato è una normativa magmatica, di cui anche gli esperti hanno perso di vista i confini. «L'attuale sistema ambientale è diventato troppo complicato pur rimanendo lacunoso e poco coerente», afferma Franz Perrez, capo della sezione Temi globali dell'UFAM. «Manca una visione d'insieme e mancano ancora strutture sufficientemente efficaci».

In sistema soffre in particolare delle seguenti debolezze:

- Il regime ambientale è suddiviso in troppi singoli accordi e istituzioni: ciò genera costi inutili e crea doppioni, contraddizioni e conflitti di competenze. Dato il numero di impegni in agenda,

un'effettiva partecipazione è inoltre divenuta praticamente impossibile soprattutto per i Paesi in via di sviluppo: nel 2006, solamente per le tre Convenzioni di Rio, si sono tenute 230 giornate di conferenze.

- Molte decisioni di rilevanza ambientale vengono prese altrove: ciò che decide l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), la Banca mondiale o il *Programma delle Nazioni Unite sullo sviluppo (UNDP)* ha spesso conseguenze ben più marcate sull'ambiente che le decisioni prese da alcuni consessi interni al sistema ambientale.
- L'equilibrio di forze tra regime ambientale ed altri regimi internazionali non è bilanciato: quello ambientale ha una posizione istituzionalmente più debole rispetto a quella, ad esempio, dell'OMC, i suoi obblighi sono meno precisi e manca di meccanismi di risoluzione dei conflitti incisivi. L'UNEP dispone peraltro di risorse molto minori rispetto a quelle che la Banca mondiale o l'UNDP hanno in fatto di questioni ambientali e non è quindi mai riuscito ad imporsi quale forum centrale di decisione in materia di ambiente.
- Il sistema ambientale internazionale manca di un'entità che assuma un ruolo guida e ne possieda la relativa autorevolezza: l'UNEP svolge un eccellente lavoro in fatto di monitoraggio, valutazione dello stato dell'ambiente e di elaborazione di convenzioni ambientali, ma non è in grado di guidare i relativi processi politici in modo coerente e coordinato. Il fatto che, essendo istituito sotto forma di programma, sia formato dai rappresentanti di soli 58 Stati membri scelti dall'Assemblea generale dell'ONU e non poggi su una partnership più universale mina alquanto la sua autorità, senza contare che è anche decisamente sottodotato in fatto di personale e mezzi finanziari.
- La protezione dell'ambiente non ha a disposizione mezzi sufficienti: i fondi stanziati a favore della tutela ambientale non sono in generale sufficienti e i pochi disponibili sono spesso impiegati in modo inefficiente per via di accavallamenti e di sinergie non sfruttate.
- I Paesi industrializzati investono troppo poco nella protezione dell'ambiente e sostengono troppo poco i Paesi in via di sviluppo e di transizione dell'ex blocco orientale nell'attuazione di una politica ambientale efficace. Anche qui i mezzi a disposizione sono spesso usati in modo inefficiente a causa dei doppioni e della mancanza di sinergie che vige all'interno del sistema internazionale.
- Manca una volontà politica di agire: malgrado la considerazione tributata da ogni parte alla protezione dell'ambiente e al principio della sostenibilità, la politica e la società sono ancora troppo poco pronti a fare anche qualcosa. Gli accordi non vengono ratificati o non vengono attuati. E il problema non verrebbe eliminato neanche con una riforma del sistema. Questo non è però un buon motivo per rimanere inattivi. Al contrario: un sistema ambientale internazionale forte e fattivo potrebbe contribuire a far crescere la volontà politica di agire.

Riforme programmate. I problemi sono tuttavia noti da tempo e le proposte di soluzione non mancano. Nel 2002, a Cartagena, in Colombia, il *Forum globale dei ministri dell'ambiente (GMEF)* ha adottato un pacchetto di misure tese a rafforzare la governance ambientale internazionale che già era stato messo a punto in concomitanza con il *Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD)* di Johannesburg. Il pacchetto chiede in particolare:

- una politica ambientale internazionale più coerente attraverso un rafforzamento dell'UNEP e del GMEF;
- maggiori mezzi finanziari all'UNEP e fattibilità di un allargamento della sua partnership a tutta la comunità ONU;
- miglior coordinamento ed efficacia degli accordi ambientali;
- transfer di tecnologie, formazione di know-how e miglioramento del coordinamento a livello nazionale;
- maggior coordinamento in seno all'intero sistema ONU.



Dalla parte dell'orso polare e del gorilla: Una «lezione di ecologia» inscenata da un gruppo di ambientalisti in vista della Conferenza di Copenhagen del dicembre 2009.
© AFP

Migliorare la governance ambientale. Le decisioni prese a Cartagena rappresentano il primo serio tentativo di migliorare il buongoverno ambientale su scala globale. La Svizzera è stata la principale iniziatrice del pacchetto di misure volto a promuovere la coerenza e la collaborazione, ma ha anche contribuito in modo determinante ad altre decisioni, tra cui quelle sulla valorizzazione politica e il miglioramento finanziario dell'UNEP. Dopo un avvio promettente gli sforzi per mettere in atto il pacchetto cominciano però presto a zoppicare.

A rallentare il processo è soprattutto l'iniziativa promossa nel 2003, davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dall'ex presidente francese Jacques Chirac che rimetteva sul tavolo l'idea di fare dell'UNEP un'agenzia ONU a sé stante sul tipo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) o dell'Organizzazione mondiale per

l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Per molti Stati il passo era più lungo della gamba, ma non per la Svizzera che sostiene la proposta pur sapendo che la conversione del programma in organizzazione non avrebbe risolto i suoi problemi.

Sfruttare le sinergie. Maggiori speranze di successo promettono gli sforzi che agiscono alla base. Un passo avanti in questo senso è venuto ad esempio, proprio su iniziativa svizzera, dalla concentrazione a Ginevra delle segreterie di tutte le convenzioni in materia di rifiuti e prodotti chimici: la *Convenzione PIC* sull'assenso preliminare informato in materia di commercio internazionale di prodotti chimici pericolosi e di pesticidi, la *Convenzione POP* sulle sostanze organiche persistenti e la *Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione*.

Ma la Svizzera non si è dichiarata soddisfatta neanche dopo l'insediamento delle tre segreterie a Ginevra. Si è anzi adoperata con successo perché, oltre a lavorare insieme, condividessero anche determinate unità. Lo scopo? Dare una direzione comune a tutti gli accordi in materia di prodotti chimici e rifiuti. L'impegno elvetico si è alla fine rivelato pagante: nel 2010 le tre Convenzioni hanno tenuto per la prima volta una conferenza delle parti congiunta. Un caso che di certo creerà un precedente nel mondo della diplomazia ambientale internazionale: «Quello della chimica e dei rifiuti è il settore faro della futura politica ambientale internazionale», afferma Franz Perrez.

Obiettivi globali. Una governance ambientale in grado di fare anche le ciambelle col buco non ha tuttavia bisogno solo di ottime competenze e di istituzioni funzionanti: ha bisogno soprattutto di obiettivi chiari. In occasione del GMEF tenutosi nel 2006 a Dubai il consigliere federale Moritz Leuenberger ha avanzato la proposta di fissare, anche in campo ambientale, degli obiettivi globali sul modello degli otto Obiettivi del Millennio elaborati dall'ONU per lottare contro la povertà e la fame nel mondo, per migliorare l'assistenza sanitaria e l'educazione scolastica e per promuovere l'uguaglianza fra i sessi.

Come è lecito prevedere, gli Obiettivi del Millennio non saranno raggiunti entro il termine stabilito, ovvero il 2015, ma hanno comunque fatto muovere qualcosa sullo scacchiere della politica dello sviluppo: hanno infatti se non altro portato all'attenzione dell'opinione pubblica i problemi sociali più urgenti, contribuendo anche a mettere in ordine di priorità e ad indirizzare in modo coerente gli sforzi della cooperazione.

Gli obiettivi ambientali globali non andrebbero del resto definiti ex novo: «Sono già contenuti nelle risoluzioni delle conferenze internazionali degli ultimi anni o negli scopi degli accordi multilaterali», ricorda Daniel Ziegerer della sezione Temi globali dell'UFAM. «Il problema è che non sono collegati a un programma politico internamente coeso». Gli obiettivi generali di un programma che si voglia così devono essere formulati in un linguaggio tecnico e al tempo stesso comprensibile. Le disposizioni da cui vanno desunte le misure e gli obblighi devono concretizzare gli obiettivi enunciati. E perché queste possano farlo occorrono indicatori che ne misurino il grado di raggiungimento.

Anche le disposizioni concrete esistono già: sono contenute in accordi preesistenti o in obblighi assunti in altre occasioni come quello, ad esempio, di ridurre la perdita di biodiversità entro il 2010 o di giungere a un impiego sicuro dei prodotti chimici entro il 2020. «Porre finalità chiare spinge la comunità degli Stati ad assumersi più responsabilità, a coordinare gli sforzi, a sensibilizzare l'opinione pubblica, ad individuare progressi e carenze e anche a generare nuove misure», ritiene Daniel Ziegerer. «Le istituzioni del sistema ambientale globale ne risulterebbero valorizzate e così anche la governance». L'UNEP, nel frattempo, ha già cominciato l'opera di elencazione.

Contatto: magazin@bafu.admin.ch

Ultimo aggiornamento: 30.11.2009



[Sommar](#)io - 4/2009

Glossario

[UNCED](#)

[UNEP](#)

[CSD](#)

[MEAs](#)

[OMC](#)

[UNDP](#)

[GMEF](#)

[WSSD](#)

[PIC](#)

[POP](#)

[Convenzione di Basilea](#)

Servizio abbonamenti

La versione italiana di «ambiente» è disponibile soltanto online.

Per abbonarsi alla rivista in tedesco o in francese:

[Rivista «umwelt» / «environnement»: servizio abbonamenti](#)

Contatto

[Divisione Affari internazionali](#)

Ufficio federale dell'ambiente UFAM
info@bafu.admin.ch | [Responsabilità, protezione dei dati e diritti d'autore](#)

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/umwelt/09249/09373/index.html?lang=it>