

Le politiche di tutela dell'ambiente - Fondazione Giangiacomo Feltrinelli

A vent'anni dalla prima Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo, la Conferenza delle Nazioni unite Rio+20 tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 2012 individua nella **Green Economy** uno dei cardini dello **sviluppo sostenibile** del Pianeta.

La relazione tra **ambiente** ed **economia** viene riconosciuta come elemento chiave nel determinare il **futuro del Pianeta** (UN, 2012). La produzione e il consumo sostenibili, cioè quelle attività in grado di ridurre l'utilizzo delle risorse naturali, l'impiego di materiali tossici, le emissioni climalteranti e i rifiuti generati dal ciclo di vita di un prodotto e/o servizio, sono così posti al centro dello sviluppo sostenibile.

Allo stesso tempo si riconosce la rilevanza delle politiche finalizzate alla **sostenibilità territoriale**. Il capitale naturale di un territorio svolge una funzione "assicurativa" verso gli impatti dei cambiamenti in atto, tra cui quello climatico. Se gli ecosistemi sono in buona "salute", saranno in grado di assorbire inquinanti atmosferici, autodepurare le acque, ricaricare le falde e regolare il ciclo idrologico, garantire una costante fornitura di cibo e offrire spazi ricreativi e possibilità di benessere psicologico.

La funzione del capitale naturale era peraltro stata già riconosciuta in una serie di convenzioni internazionali, promosse dalle Nazioni unite, tra cui la Convenzione quadro sui **cambiamenti climatici**, la Convenzione sulla **diversità biologica** e la Convenzione per la **lotta alla desertificazione**.

Al fine di rendere operativi e misurabili i concetti di **Green Economy** e di **Green Growth** si ritiene necessario identificare criteri e indicatori appropriati per valutare il benessere umano complessivo, andando oltre il Pil.

Inoltre, per promuovere questo tipo di crescita, assumono un rilievo prioritario le politiche che utilizzano strumenti di mercato per fare in modo che le esternalità siano correttamente internalizzate e che i prezzi riflettano effettivamente la scarsità delle risorse naturali, fornendo segnali efficaci ai produttori e ai consumatori.

L'**Agenda 2030**, approvata dall'**Assemblea generale delle Nazioni unite** nel settembre 2015, fornisce un quadro di riferimento globale per definire politiche di sviluppo sostenibile a livello nazionale, e potenzialmente subnazionale. L'Agenda comprende **17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sdgs)**, articolati in 169 target, che affermano l'impegno per lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni – **economica, sociale e ambientale** – in modo bilanciato e integrato, partendo dai risultati raggiunti nel quindicennio precedente con gli **Obiettivi di sviluppo del millennio**. Gli Sdgs sono associati a 232 indicatori di monitoraggio, adottati a luglio 2017, di tre tipologie: basati su metodologie di calcolo consolidate, su metodologie consolidate ma pochi dati disponibili, e infine fondati su metodologie ancora da definire. L'Italia compare al trentesimo posto su 157 paesi nella graduatoria internazionale relativa al raggiungimento degli sdgs (ma oltre metà classifica considerando i paesi ocse), con posizioni arretrate proprio sulla tutela delle risorse naturali, oltre che su occupazione e giustizia (Bertelsmann Stiftung e Sdsn, 2017). Inoltre "la politica ambientale italiana resta frammentata, prevalentemente dettata dall'emergenza e focalizzata sul breve termine" (Oecd, 2013).

In particolare nel nono dei 17 Obiettivi, "**Secure Biodiversity and Ensure Good Management of Water, Oceans, Forests and Natural Resources**", viene sottolineata l'importanza del capitale naturale e dei servizi ecosistemici a esso collegati. Anche durante la cop21, in cui è stato adottato l'Accordo di Parigi sul clima, è stata ribadita l'importanza della tutela degli ecosistemi e dei loro servizi come strumento per la lotta al cambiamento climatico.

Nel dicembre 2017 il Cipe ha approvato la Strategia nazionale di sviluppo sostenibile (articolata nelle cinque aree **Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership**), che si basa su una visione ampia e integrata di tale tematica collegata al quadro globale definito dagli sdgs e dagli accordi internazionali sul clima, e che porta a declinare gli obiettivi strategici e gli impegni globali nell'ambito della programmazione economica, sociale ed ambientale del paese.

Nell'area Pianeta si richiamano come scelte strategiche:

1. arrestare la perdita di biodiversità;
2. garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali;

- creare **comunità e territori resilienti**, custodire i **paesaggi** e i **beni culturali**.

È prevista la creazione di un set rappresentativo di indicatori collegato agli obiettivi della Strategia, da armonizzare con gli indicatori di **Benessere equo e sostenibile** (Bes) dell'Istat, per cui sono stati individuati 130 indicatori raggruppati in 12 dimensioni.

Tra gli strumenti sviluppati negli ultimi anni dal **Ministero dell'ambiente** per valutare in termini economici le componenti ambientali, particolare rilievo assume a livello nazionale il Rapporto sul capitale naturale (Mattm, 2018), giunto alla sua seconda edizione, con la finalità di misurare gli stock di capitale naturale e i **servizi ecosistemici** da esso forniti.

Questo nuovo quadro di riferimento internazionale e nazionale comporta un profondo ripensamento delle **politiche ambientali**, superando un approccio basato su politiche settoriali per **settori produttivi** (manifattura, generazione energetica, agricoltura, trasporti ecc.), matrici ambientali (aria, acqua, suolo ecc.) o ambiti gestionali (energia, acqua, rifiuti ecc.), nonché sulla contrapposizione tra strumenti di politica ambientale (*command and control*, strumenti di mercato, accordi volontari). Si deve innanzitutto riconoscere la necessità di politiche integrate, in termini di ambiti di applicazione e strumenti e di politiche multilivello, dalla scala europea a quella nazionale, fino ai livelli subnazionali e locali.

In particolare, si rende necessaria l'integrazione tra politiche che, soprattutto in ambito europeo, si sono sviluppate con riferimento a obiettivi specifici, interessando ambiti quali l'efficienza nell'**uso delle risorse**, la **mitigazione climatica**, l'**economia circolare** e la **resilienza degli ecosistemi**, e che sempre di più necessitano di un approccio integrato che tenga conto di cobenefici e trade-off sin dalla loro definizione. Inoltre le politiche ambientali necessitano di una valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* dei loro impatti, sia per poter confrontare in modo trasparente scelte di policy alternative, sia per poter comunicare efficacemente i risultati attesi e conseguiti.

Le **politiche pubbliche** possono dare un forte impulso ai modelli di produzione e consumo sostenibili: da un lato attraverso l'**internalizzazione dei costi esterni**, in modo che i prezzi dei beni e servizi sul mercato riflettano anche i costi sociali e ambientali sostenuti per la loro produzione; dall'altro, specularmente, attraverso la **remunerazione dei servizi ecosistemici** forniti dal capitale naturale, in modo che i prezzi dei beni e servizi sul mercato comprendano i benefici forniti dal capitale naturale in termini di servizi ecosistemici, in relazione alle quattro categorie di fornitura, regolazione, cultura e supporto (Teeb, 2010).

Per riorientare i modelli di produzione e di consumo nella direzione della sostenibilità e della Green Economy assume un rilievo determinante la realizzazione, più volte annunciata ma mai realizzata, di una complessiva **riforma fiscale "verde"**, che sposti il carico fiscale dalle persone alle attività in base ai costi e ai benefici ambientali di natura sociale e ambientale, superando anche le distorsioni messe in evidenza dal Catalogo dei sussidi ambientali dannosi e dei sussidi ambientali favorevoli per l'ambiente (mattm, 2016).

Tra i principali strumenti di carattere economico utilizzabili a questo fine figurano:

- tasse e oneri fiscali connessi all'utilizzo delle risorse naturali, a partire dal consumo di materie prime, uso del suolo, emissioni e scarichi;
- tariffe differenziate sui "servizi ambientali", in base all'intensità dei consumi rispetto a parametri standard (ad esempio prelievi idrici, consumi energetici ecc.);
- mercati di permessi di emissione trasferibili, per cui alle esternalità negative viene attribuito un prezzo di mercato;
- compensazioni ambientali, che facciano corrispondere alla riduzione del capitale naturale in un certo luogo il suo accrescimento in un luogo limitrofo;
- pagamenti per servizi ecosistemici, in modo da attribuire un valore economico a questi servizi tale da consentire il loro mantenimento nel tempo, a tutela del capitale naturale (Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Wunder, 2015).

A quest'ultimo fine il Collegato ambientale alla **Legge di stabilità 2015** (L. 221/28-12-2015) all'art. 70 prevede che il Governo sia autorizzato a introdurre un sistema di pagamento per i servizi ecosistemici e ambientali, che remunererà i seguenti servizi: "fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni

energetiche". L'obiettivo comune a tali strumenti è quello di rivelare il Valore economico totale delle risorse naturali, che comprendono valori d'uso e di non uso dell'ambiente, in modo da poterli considerare sia nelle scelte di policy che nei comportamenti degli attori economici e sociali.

Bibliografia

Bertelsmann Stiftung e SDSN [Sustainable Development Solutions Network] (2017), *sdg Index and Dashboard Reports 2017*. mattm [Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio] (2018): *Secondo Rapporto sul Capitale Naturale in Italia*, Roma 2018. mattm [Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio] (2017), *Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile*, Roma 2017.

MATTB [Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio] (2016), *Catalogo dei sussidi ambientali dannosi e dei sussidi ambientali favorevoli per l'ambiente*, Roma.

MEA [Millennium Ecosystem Assessment] (2005), *Ecosystems and human well-being: the assessment series*, Washington D.C. oecd [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2013), *Environmental Performance Review: Italy – 2013*, Paris.

TEEB [The Economics of Ecosystems and Biodiversity] (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations*, London.

UN [United Nations] (2012), *The Future we want*, New York.

Wunder, Sven (2005), *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research, Bogor.

G+

in

La Fondazione ti consiglia