



# Ministero degli Affari Esteri

Direzione Generale per la  
Cooperazione allo Sviluppo

## LINEE GUIDA AMBIENTE

Settembre 2011

## Indice

<b>Presentazione.....</b>	<b>3</b>
<b>Prefazione.....</b>	<b>5</b>
<b>Quadro di Riferimento.....</b>	<b>7</b>
<b>Sezione operativa: Markers e Questionari.....</b>	<b>15</b>
Markers di valutazione delle proposte progettuali	
Scheda N.1 per il responsabile della Formulazione.....	16
Scheda N.2 per il responsabile dell'Approvazione.....	17
Markers di valutazione dei progetti avviati	
Scheda N.3 per il responsabile del Monitoraggio.....	18
Scheda N.4 per il responsabile della Valutazione.....	18
Questionari per la verifica annuale di applicazione delle linee guida	
Scheda N.5 per il responsabile della Programmazione Geografica.....	19
Scheda N.6 per il responsabile della Coordinamento Ambiente DGCS.....	19
Scheda N.7 per il Referente Ambiente UTC.....	19
<b>Approfondimenti.....</b>	<b>20</b>

“Linee Guida Ambiente” è un documento del Ministero degli Affari Esteri, DGCS Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

*Redazione*

Giorgio Grussu, UNEP-DGCS Environmental Affairs Officer

*Referenti per il coordinamento*

Pier Francesco Zazo, Coordinatore Ambiente DGCS

Alfredo Guillet, Referente Ambiente DGCS-UTC

*Comitato tecnico-scientifico*

Gianfranco Bologna, WWF Italia

Michele Candotti, UNEP

Laura Ciacci, CINI

Pasquale De Muro, Università Roma 3

Vincenzo Ferrara, ENEA.

Giorgio Grussu, UNEP-DGCS

Alfredo Guillet, DGCS

Michele Lanzingher, Museo Tridentino di Scienze Naturali

Sergio Marchisio, ISGI-CNR

Simona Somma, IUCN-DGCS

Riccardo Valentini, Università della Tuscia

Sebastian Winkler, IUCN

Pier Francesco Zazo, DGCS

Marco Zupi, CeSPI

*Si ringraziano, per gli ulteriori contributi*

ANCI, CISP, ISPRA, Legambiente, Link 2007, Ministero degli Affari Esteri (DGCS Uff.VII, DGCS Uff..VIII, DGMO Uff.IV), Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (DPN e DSEC), Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Protezione Civile, Sapienza Università di Roma.

## Presentazione

Nel Luglio del 2009 il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo ha approvato il *Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti*, e ciò onorando gli impegni assunti dall'Italia con la Dichiarazione di Parigi e la successiva Agenda di Accra, nel quadro dell'evoluzione del nuovo paradigma dell'aiuto internazionale inteso come partenariato e non più come relazione a senso unico tra donatore e beneficiario.

Nel quadro delle realizzazioni previste dal detto *Piano per l'Efficacia*, l'adozione ufficiale e l'applicazione delle Linee Guida Ambiente della Cooperazione Italiana evidenziano la ferma intenzione di dare concreto seguito al pluriennale lavoro svolto dalla DGCS per organizzare la materia in uno schema procedurale organico. Se nel 1996 la DGCS ha promosso, in sede di Presidenza dell'Unione Europea, l'adozione della Risoluzione del Consiglio per la standardizzazione delle procedure di valutazione ambientale nei programmi di cooperazione della Commissione e dei Paesi membri, già nel 1993 aveva prodotto un manuale per la valutazione della compatibilità ambientale dei progetti di cooperazione. Manuale che, peraltro, pur costituendo documento di riferimento del settore, non è mai divenuto sistematicamente operativo. Con le Linee Guida Ambiente non solo si porta oggi a compimento tale lavoro, ma se ne corrobora il respiro affrontando i temi dell'attuale quadro di *policy* ambientale internazionale.

Le Linee Guida sintetizzano l'ampia gamma di principi, approcci e strumenti risultanti dal vastissimo quadro giuridico internazionale di riferimento, senza rinunciare a una sufficiente efficacia operativa. E ciò nonostante i problemi legati sia alla genericità di alcuni di tali principi, sia alle carenze normative nazionali che possono renderne difficile l'effettiva attuazione.

L'integrazione ambientale, espressione della trasversalità del tema ambientale rispetto a tutti i settori d'intervento della cooperazione, emerge nelle Linee Guida come mezzo principale nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. Coerentemente, nella predisposizione delle Linee Guida Ambiente la DGCS ha inteso coinvolgere tutti gli attori della cooperazione nell'intento di migliorare il coordinamento istituzionale ed accrescere la coerenza del sistema-Paese in materia di aiuto pubblico allo sviluppo. Nel quadro di questo non semplice processo, la DGCS ha coinvolto i rappresentanti delle molteplici entità che operano nel campo della cooperazione: istituzioni pubbliche e private, Ministeri, Regioni, Università e centri di ricerca, Organizzazioni non governative e della società civile. E ciò in una prospettiva di adozione condivisa, cui si

unisce il nostro impegno a che le stesse Linee Guida possano essere migliorate nel tempo attraverso un processo di revisione congiunta dei risultati ottenuti nella loro concreta applicazione.

È pertanto con viva soddisfazione che presento le Linee Guida Ambiente, confidando che esse possano costituire un valido strumento di supporto e di indirizzo per tutti gli operatori della Cooperazione.

Il Ministro degli Esteri

## Prefazione

Se da un lato la Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo ha definitivamente sancito l'esigenza di compatibilità tra gli imperativi dello sviluppo e quelli della protezione ambientale, dall'altro gli Obiettivi del Millennio hanno fornito all'intera comunità internazionale il quadro di riferimento per operare congiuntamente verso l'obiettivo comune dello sviluppo umano per tutti e ovunque.

In tale quadro, l'azione di *policy* portata avanti dal programma ambientale della DGCS (sostegno tecnico e negoziale in sede di fora internazionali di ambiente e sviluppo, nonché promozione e sostegno a processi di sviluppo sostenibile di respiro globale) è corroborata, a livello progettuale, da numerosi interventi realizzati dalla DGCS sui canali bilaterale e multilaterale.

Coerentemente, la DGCS ha sviluppato e adottato negli anni innovative metodologie e tecnologie sistemiche di gestione e conservazione del territorio. Metodologie inter-settoriali e non meramente multi-disciplinari, che perseguono la riduzione del rischio di collisione tra gli obiettivi della conservazione ambientale e quelli della lotta alla povertà, valorizzando in modo oggettivo i legami fra i pilastri sociale, economico-istituzionale ed ambientale dello sviluppo sostenibile.

Ed è in tale quadro che la nostra Direzione Generale ha avviato lo scorso anno il processo di formulazione delle Linee Guida Ambiente, segnalando la ferma intenzione di compiere un deciso passo avanti nell'evoluzione procedurale della cooperazione italiana nel perseguimento anche dei principi della dichiarazione di Parigi sulla 'efficacia degli aiuti'.

Con tali intendimenti, attraverso le Linee Guida Ambiente ci si prefigge di dotarsi di uno strumento inteso non solo ad orientare le iniziative di cooperazione nel settore 'Ambiente', ma anche a rafforzare l'integrazione del tema ambientale nei programmi non ambientali.

In proposito, confidiamo che nel quadro di successive azioni di armonizzazione con le linee guida degli altri settori riusciremo, con le Linee Guida Ambiente, a sanare uno dei difetti che negli anni ha snaturato, e non solo in Italia, lo strumento del cosiddetto "*mainstreaming* ambientale" nei programmi di cooperazione allo sviluppo. E ciò con l'aggravio della diffusa pratica che vede destinate risorse assegnate a tale "integrazione ambientale" su progetti che "ambientali" lo sono già in origine, anziché indirizzarle alla "intrusione" nel vivo dei progetti non ambientali per renderli "ambientalmente" compatibili.

E ciò tenuto conto che la ormai generalizzata adesione ai principi dell'*environmental correctness* ha, paradossalmente, placato l'attenzione politica sugli scarsi progressi che, di converso, vengono fatti dal nominato processo di *mainstreaming* ambientale e sulla connessa riduzione delle prospettive di sostenibilità economica legata ai rischi ambientali.

E' nostro preciso intendimento assicurare la concreta efficace adozione delle Linee Guida Ambiente, certi che le metodologie in esse adottate potranno corroborare i più generali impegni di consolidamento procedurale correntemente assunti dalla DGCS.

Il Direttore Generale per la Cooperazione allo Sviluppo  
Ministro Plenipotenziario Elisabetta Belloni



# **Ministero degli Affari Esteri**

**Direzione Generale per la  
Cooperazione allo Sviluppo**

## **LINEE GUIDA AMBIENTE**

### **Quadro di riferimento**



### **FUNZIONE DELLE LINEE GUIDA**

Le Linee Guida Ambiente rappresentano lo strumento che orienta l'identificazione, la formulazione, l'approvazione, il monitoraggio e la valutazione delle iniziative del settore 'Ambiente' della Cooperazione Italiana, e contribuiscono a rafforzare l'integrazione del tema ambientale nei programmi non ambientali.

La piena attuazione prevista dalle Linee Guida potrà essere accertata solo una volta che la DGCS disporrà di un organico adeguato. E ciò in una prospettiva di adozione condivisa, cui si unisce l'impegno della DGCS a che le stesse Linee Guida possano essere migliorate nel tempo attraverso un processo di revisione congiunta dei risultati ottenuti nella loro applicazione.

## 1 - IL QUADRO INTERNAZIONALE

La Cooperazione Italiana opera nel rispetto:

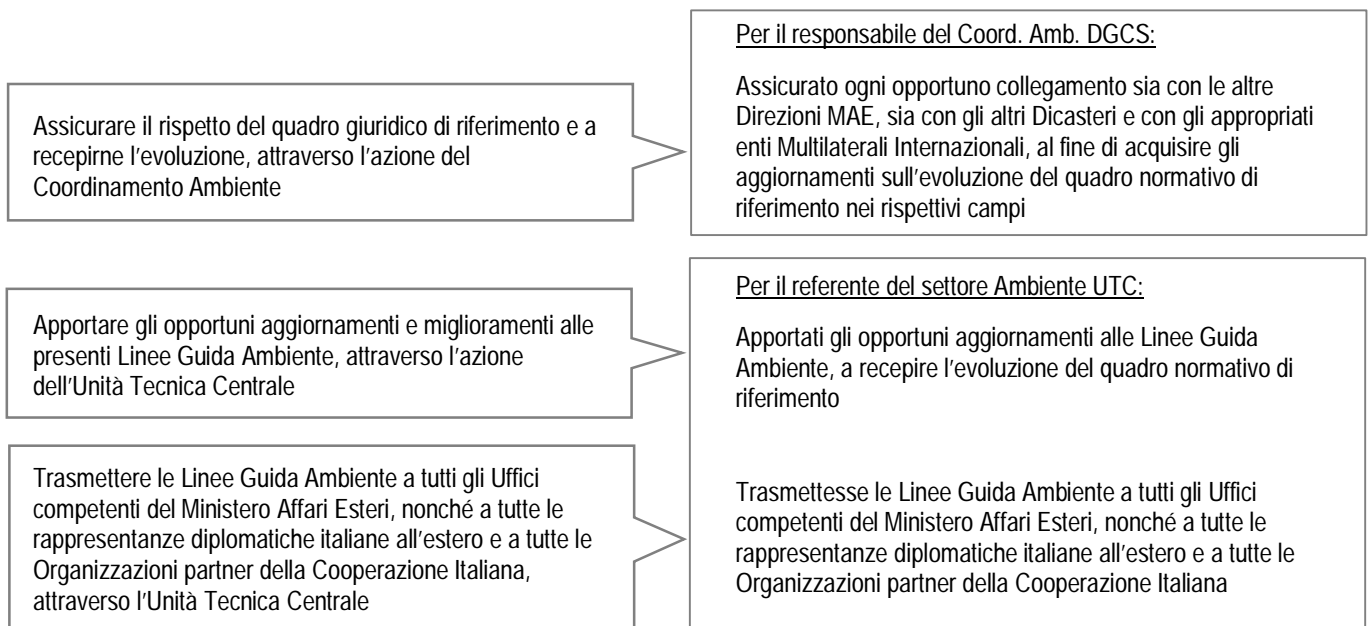
- degli impegni assunti dall'Italia con la conclusione di Trattati Ambientali Multilaterali (MEAs);
- degli impegni derivanti da strumenti dell'Unione Europea, quali risoluzioni e comunicazioni in tema di cooperazione allo sviluppo;
- delle linee guida e raccomandazioni dell'OCSE-DAC in tema di Ambiente;
- della legislazione italiana in materia di cooperazione allo sviluppo.

In particolare, l'azione della Cooperazione Italiana è coerente con gli indirizzi derivanti dai seguenti strumenti giuridici:

- Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (1992);
- Convenzione sulla Diversità Biologica (1993);
- Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1994);
- Convenzione per Combattere la Desertificazione (1996);
- Dichiarazione del Millennio (2000);
- Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile (2002);
- Riesame della strategia dell'UE per lo Sviluppo Sostenibile (2009);
- Dichiarazione di Roma sull'Armonizzazione (2003), Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti (2005) e Agenda di Accra per l'Azione (2008);
- Consenso Europeo per lo Sviluppo (2005).

Coerentemente, la Cooperazione Italiana si impegna a:

Checklist:



## 2 - L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

L'Efficacia degli aiuti è un tema prioritario per la Cooperazione Italiana. Per accrescere l'Efficacia dell'aiuto allo sviluppo, la Cooperazione Italiana promuove la coerenza delle politiche e delle procedure che possano avere incidenze sui paesi in via di sviluppo.

I Principi espressi a Roma, Parigi ed Accra guidano l'operato della Cooperazione Italiana in tutte le sue iniziative nel settore Ambiente e sono riconducibili alle seguenti 5 dimensioni:

**Titolarità:** i paesi in via di sviluppo esercitano una leadership effettiva sulle proprie politiche e strategie di sviluppo e coordinano le proprie attività di sviluppo;

**Allineamento:** i donatori basano il loro supporto sulle strategie di sviluppo messe a punto dai Paesi beneficiari, nonché sulle loro istituzioni e procedure;

**Armonizzazione:** le azioni dei donatori sono armonizzate e trasparenti;

**Gestione focalizzata sui risultati:** la gestione delle risorse deve puntare sempre ai risultati attesi;

**Responsabilità reciproca:** donatori e beneficiari si impegnano mutuamente a rispondere dei risultati dello sviluppo.

Checklist:

Per il responsabile della formulazione:

Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono integrate e rese esplicite nella stessa, oltre che sintetizzate nella scheda dei Marker Efficacia

Per il responsabile dell'approvazione:

Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono integrate e rese esplicite nella stessa, oltre che sintetizzate nella scheda dei Marker Efficacia

Per il responsabile del monitoraggio:

Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono state messe in pratica in fase di esecuzione del progetto

Per il responsabile della valutazione:

L'efficacia del progetto è stata valutata coerentemente alle disposizioni previste dalle Linee Guida per la Valutazione *in itinere* ed *ex post* della DGCS

I Principi espressi a Roma, Parigi ed Accra in tema di Efficacia degli Aiuti guidano l'operato della Cooperazione Italiana in tutte le sue iniziative nel settore Ambiente

### **3 - LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

*“Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future”  
(Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, Principio 3)*

La Cooperazione Italiana riconosce la centralità dello Sviluppo Sostenibile quale principio e obiettivo fondamentale per la propria politica d'intervento mirata all'eliminazione della povertà, e si impegna ad applicare procedure appropriate a perseguire tale obiettivo.

L'Ambiente, uno dei tre pilastri dello Sviluppo Sostenibile, è particolarmente importante per le popolazioni povere, le più vulnerabili al deterioramento delle risorse naturali, all'inquinamento e ai disastri ambientali.

Tutte le iniziative della Cooperazione Italiana sono il risultato di un processo decisionale coerente con i Principi enunciati nella Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo.

Checklist:

Tutte le iniziative della Cooperazione Italiana sono il risultato di un processo decisionale coerente con i Principi enunciati nella Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo

Per il responsabile della formulazione:

La proposta progettuale include esplicito riferimento a quali, fra i 27 Principi della “Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo”, ne hanno maggiormente influenzato la formulazione

Per il responsabile dell'approvazione:

La proposta progettuale è coerente con quei Principi della “Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo” cui dichiara di ispirarsi

Per il responsabile del monitoraggio:

L'esecuzione del progetto è coerente con i principi della “Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo” cui il progetto dichiara di ispirarsi

## 4 - L'INTEGRAZIONE AMBIENTALE

*“Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo”*

*(Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, Principio 4)*

La Cooperazione Italiana, nel rispetto della natura trasversale del tema ambientale, promuove l'integrazione dell'ambiente in tutte le sue iniziative settoriali, come mezzo principale per il perseguimento dell'obiettivo dello Sviluppo Sostenibile.

Coerentemente, la Cooperazione Italiana si impegna a:

Checklist:

Promuovere l'integrazione del tema ambientale in fase di programmazione geografica e di definizione delle priorità di cooperazione tenendo conto, nelle sue decisioni, di adeguate analisi della situazione ambientale e degli indirizzi nazionali di policy e programmatici ambientali dei Paesi partner

Per il responsabile della Programmazione geografica (inclusi gli Uffici Territoriali):

Le decisioni sulla programmazione geografica e sulle priorità di cooperazione hanno tenuto conto di adeguate analisi della situazione ambientale e delle politiche ambientali dei Paesi partner, inclusi, ove disponibili, i *Country Environment Profiles* della Commissione Europea o, in alternativa, i *Country Environmental Analysis* della Banca Mondiale, gli *Environmental Profiles* dell'UNEP e della FAO, o i *National State of the Environment*

Per il responsabile del Coordinamento Ambiente DGCS:

Assicurato ogni opportuno collegamento sia con le altre Direzioni MAE sia con gli altri Dicasteri, al fine di promuovere processi decisionali coerenti con le esigenze dell'integrazione ambientale nonché di quella tra le iniziative dei diversi attori della cooperazione

Diffondere, tra tutti i responsabili della trattazione settoriale dei Programmi di cooperazione, le conoscenze relative ai legami esistenti tra la sfera ambientale nelle sue differenti articolazioni tematiche e i rispettivi settori d'intervento, al fine di favorire il perseguimento dei principi di sostenibilità evocati da tutti gli Obiettivi del Millennio

Assicurare l'integrazione del tema ambientale nei documenti d'indirizzo e nelle Linee Guida di tutte le altre aree tematiche d'intervento

Per il referente del settore Ambiente UTC:

Tutti i responsabili della trattazione settoriale dei Programmi di cooperazione hanno ricevuto l'opportuno supporto tecnico per l'integrazione del tema ambientale in tutte le Linee Guida settoriali, e ciò anche attraverso appropriati ragguagli sui legami esistenti tra la sfera ambientale e i rispettivi settori d'intervento, nonché attraverso la diffusione di appositi manuali applicativi

Valutare annualmente il livello di utilizzo delle Linee Guida in seno alla Cooperazione Italiana

Il livello di utilizzo delle Linee Guida Ambiente è valutato annualmente, sulla base dei dati disponibili

## 5 - GLI STRUMENTI PER L'INTEGRAZIONE AMBIENTALE

La Cooperazione Italiana si impegna affinché la dimensione ambientale sia integrata già in fase di progettazione di tutte le sue iniziative.

A tal fine, la Cooperazione Italiana richiede -pena l'esclusione della proposta progettuale- che:

Checklist:

Tutte le proposte progettuali, in tutti i settori d'intervento, adottino lo strumento del *Green Logical Framework* al fine di integrare la dimensione ambientale in fase di formulazione.

Tutte le proposte progettuali, in tutti i settori d'intervento, siano sottoposte a procedura di *Screening Ambientale* al fine di valutare preliminarmente la significatività del loro impatto ambientale e integrare in fase di formulazione i necessari adattamenti (opportunità e rischi ambientali) onde evitare ripercussioni tecnico-finanziarie legate a eventuali mitigazioni *ex-post*

Tutte le proposte progettuali a sostegno di piani o programmi settoriali nei PVS siano coerenti con i principi della Valutazione Ambientale Strategica al fine di garantire che le questioni ambientali dei Paesi partner siano affrontate nei primi stadi del processo decisionale.

Tutte le proposte progettuali, in tutti i settori d'intervento, descrivano la qualità dell'iniziativa, sulla base dei criteri OCSE-DAC di valutazione

Tutte le proposte progettuali, in tutti i settori d'intervento, descrivano gli eventuali impatti ambientali positivi legati al progetto

Inoltre, la Cooperazione Italiana incoraggia:

L'utilizzo di strumenti e approcci che favoriscono l'integrazione dei perseguimenti dei processi ambientali globali (CBD, UNFCCC, UNCCD), in tutte le sue iniziative progettuali.

In tutte le proposte progettuali, l'integrazione della componente ambientale come opportunità economica

**In relazione a tutte le misure suindicate (strumenti per l'integrazione ambientale)**

Per il responsabile della formulazione e per il responsabile dell'approvazione:

La proposta progettuale ha integrato la dimensione ambientale nel quadro logico, secondo le indicazioni dello strumento del *Green Logical Framework*

La proposta progettuale è stata sottoposta a procedura di *Screening Ambientale*, secondo le linee guida fornite dalla Commissione Europea

La proposta progettuale -quando a sostegno di piani o programmi settoriali nei PVS- specifica se sia stata effettuata una Valutazione Ambientale Strategica, da chi, e con quali risultati. In caso negativo, valuta se: sia auspicabile realizzare tale accertamento, se il finanziamento richiesto sia già in parte destinato a ciò e, nel caso di co-finanziamento di più donatori, indica chi se ne prenderà carico

La proposta progettuale garantisce un buon livello di qualità, secondo i criteri OCSE-DAC di valutazione

La proposta progettuale descrive gli impatti ambientali positivi legati alla realizzazione del progetto, o dichiara l'assenza di tali impatti

La proposta progettuale ha adottato strumenti e/o approcci che favoriscono l'integrazione dei perseguimenti dei processi ambientali globali. Fra di essi, in particolare: l'Approccio Ecosistemico; la valutazione economica dei servizi ecosistemici; la Gestione delle Risorse Naturali con il Coinvolgimento delle Comunità Locali; il *Capacity Development* Integrato; il trasferimento di tecnologie compatibili con l'ambiente e l'*Ecosystem and Human Well-being Framework* dell'IISD, anche attraverso la cooperazione Sud-Sud. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione avrà la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)

La proposta progettuale ha integrato la componente ambientale come opportunità economica. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione avrà la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)

Per il responsabile del monitoraggio:

L'esecuzione del progetto è coerente con le misure e gli accorgimenti per l'integrazione ambientale predisposti nella proposta progettuale

## Risorse esterne consigliate

Argomento:	Descrizione:	Link:
- <i>Marker</i> Efficacia	Scheda di valutazione dei <i>Marker</i> Efficacia, utilizzata dalla Cooperazione Italiana	<a href="http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/pdf/Marker_efficaciaDGCS.doc">http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/pdf/Marker_efficaciaDGCS.doc</a>
- <i>Green Logical Framework</i> ; - Screening Ambientale; - Valutazione Ambientale Strategica; - <i>Country Environmental Profiles</i> .	<i>Environmental Integration in EC Development Co-operation</i> , EC, EuropeAid Co-operation Office	<a href="http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm">http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm</a>
- Approccio Ecosistemico; - Gestione delle Risorse Naturali con il Coinvolgimento delle Comunità Locali; - <i>Capacity Development</i> Integrato; - Trasferimento di Tecnologie Compatibili con l'Ambiente.	<i>The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation</i> , OECD-DAC	<a href="http://www.oecd.org/dataoecd/49/2/1960098.pdf">http://www.oecd.org/dataoecd/49/2/1960098.pdf</a>
- Valutazione economica dei servizi ecosistemici	TEEB, <i>The Economics of Ecosystems and Biodiversity</i>	<a href="http://www.teebweb.org">http://www.teebweb.org</a>
- <i>Ecosystem and Human Well-being Framework</i>	<i>Exploring the links: Human Well-being, Poverty and Ecosystem Services</i> , IISD, UNEP	<a href="http://www.iisd.org/pdf/2004/economics_exploring_the_links.pdf">http://www.iisd.org/pdf/2004/economics_exploring_the_links.pdf</a>
- Qualità delle iniziative di Cooperazione	<i>DAC Criteria for Evaluating Development Assistance</i> , OECD-DAC	<a href="http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html">http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html</a>



# **Ministero degli Affari Esteri**

**Direzione Generale per la  
Cooperazione allo Sviluppo**

## **LINEE GUIDA AMBIENTE**

**Sezione operativa**

**MARKERS E QUESTIONARI**



## **MARKERS DI VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE PROGETTUALI**

**Scheda N.1** per il responsabile della FORMULAZIONE

	criteri di valutazione	Si/No/ N.A.	commenti
<b>criteri di esclusione</b>	<b>Efficacia degli Aiuti</b>		
	Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono integrate e rese esplicite nella stessa, oltre che sintetizzate nella scheda dei Marker Efficacia		
	<b>Sviluppo Sostenibile</b>		
	La proposta progettuale include esplicito riferimento a quali, fra i 27 Principi della "Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo", ne hanno maggiormente influenzato la formulazione		
	<b>Integrazione Ambientale</b>		
	La proposta progettuale ha integrato la dimensione ambientale nel quadro logico, secondo le indicazioni dello strumento del <i>Green Logical Framework</i>		
	La proposta progettuale è stata sottoposta a procedura di <i>Screening Ambientale</i> , secondo le linee guida fornite dalla Commissione Europea		
	(Solo per le proposte progettuali a sostegno di piani o programmi settoriali nei PVS) La proposta progettuale specifica se sia stata effettuata una Valutazione Ambientale Strategica, da chi, e con quali risultati. In caso negativo, valuta se: sia auspicabile realizzare tale accertamento, se il finanziamento richiesto sia già in parte destinato a ciò e, nel caso di co-finanziamento di più donatori, indica chi se ne prenderà carico.		
	La proposta progettuale garantisce un buon livello di qualità, secondo i criteri OCSE-DAC di valutazione		
<b>criteri di preferenza</b>	La proposta progettuale descrive gli impatti ambientali positivi legati alla realizzazione del progetto, o dichiara l'assenza di tali impatti		
	La proposta progettuale ha adottato strumenti e/o approcci che favoriscono l'integrazione dei perseguimenti dei processi ambientali globali. Fra di essi, in particolare: l'Approccio Ecosistemico; la valutazione economica dei servizi ecosistemici; la Gestione delle Risorse Naturali con il Coinvolgimento delle Comunità Locali; il Capacity Development Integrato; il trasferimento di tecnologie compatibili con l'ambiente e l'Ecosystem and Human Well-being Framework dell'IISD, anche attraverso la cooperazione Sud-Sud. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione avrà la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)		
	La proposta progettuale ha integrato la componente ambientale come opportunità economica. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione avrà la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)		

Istruzioni per la compilazione:

N.A.=non applicabile al caso in oggetto

La proposta deve essere riformulata nel caso di uno o più "NO" in risposta ai criteri di esclusione

I commenti sono opzionali

## **MARKERS DI VALUTAZIONE DELLE PROPOSTE PROGETTUALI**

**Scheda N.2** per il responsabile dell'APPROVAZIONE

	criteri di valutazione	Si/No/ N.A.	commenti
<b>criteri di esclusione</b>	<b>Efficacia degli Aiuti</b>		
	Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono integrate e rese esplicite nella stessa, oltre che sintetizzate nella scheda dei Marker Efficacia		
	<b>Sviluppo Sostenibile</b>		
	La proposta progettuale è coerente con quei Principi della "Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo" cui dichiara di ispirarsi		
	<b>Integrazione Ambientale</b>		
	La proposta progettuale ha integrato la dimensione ambientale nel quadro logico, secondo le indicazioni dello strumento del <i>Green Logical Framework</i>		
	La proposta progettuale è stata sottoposta a procedura di <i>Screening Ambientale</i> , secondo le linee guida fornite dalla Commissione Europea		
	(Solo per le proposte progettuali a sostegno di piani o programmi settoriali nei PVS). La proposta progettuale specifica se sia stata effettuata una Valutazione Ambientale Strategica, da chi, e con quali risultati. In caso negativo, valuta se: sia auspicabile realizzare tale accertamento, se il finanziamento richiesto sia già in parte destinato a ciò e, nel caso di co-finanziamento di più donatori, indica chi se ne prenderà carico.		
<b>criteri di preferenza</b>	La proposta progettuale garantisce un buon livello di qualità, secondo i criteri OCSE-DAC di valutazione		
	La proposta progettuale descrive gli impatti ambientali positivi legati alla realizzazione del progetto, o dichiara l'assenza di tali impatti		
	La proposta progettuale ha adottato strumenti e/o approcci che favoriscono l'integrazione dei perseguimenti dei processi ambientali globali. Fra di essi, in particolare: l'Approccio Ecosistemico; la valutazione economica dei servizi ecosistemici; la Gestione delle Risorse Naturali con il Coinvolgimento delle Comunità Locali; il Capacity Development Integrato; il trasferimento di tecnologie compatibili con l'ambiente e l'Ecosystem and Human Well-being Framework dell'IISD, anche attraverso la cooperazione Sud-Sud. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione ha la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)		
	La proposta progettuale ha integrato la componente ambientale come opportunità economica. (N.B. In caso di risposta negativa il Responsabile dell'Approvazione ha la facoltà di richiedere una eventuale integrazione della proposta progettuale)		

Istruzioni per la compilazione:

N.A.=non applicabile al caso in oggetto

La proposta deve essere riformulata nel caso di uno o più "NO" in risposta ai criteri di esclusione

I commenti sono opzionali

## MARKERS DI VALUTAZIONE DEI PROGETTI AVVIATI

### Scheda N.3 per il responsabile del MONITORAGGIO

criteri di valutazione	Si/No	commenti
<b>Efficacia degli Aiuti</b>		
Tutte le soluzioni adottate nella proposta progettuale in risposta ai criteri dell'efficacia degli aiuti sono state messe in pratica in fase di esecuzione del progetto		
<b>Sviluppo Sostenibile</b>		
L'esecuzione del progetto è coerente con i principi della "Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo" cui il progetto dichiara di ispirarsi		
<b>Integrazione Ambientale</b>		
L'esecuzione del progetto è coerente con le misure e gli accorgimenti per l'integrazione ambientale predisposti nella proposta progettuale		

### Scheda N.4 per il responsabile della VALUTAZIONE

criteri di valutazione	Si/No	commenti
<b>Efficacia degli Aiuti</b>		
L'efficacia del progetto è stata valutata coerentemente alle disposizioni previste dalle Linee Guida per la Valutazione <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i> della DGCS		

## **QUESTIONARI PER LA VERIFICA ANNUALE DI APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA AMBIENTE**

### **Scheda N.5** per il responsabile della PROGRAMMAZIONE GEOGRAFICA

criteri di verifica	risultati ottenuti
<b>Integrazione Ambientale</b>	
Le decisioni sulla programmazione geografica e sulle priorità di cooperazione hanno tenuto conto di adeguate analisi della situazione ambientale e delle politiche ambientali dei Paesi partner, inclusi, ove disponibili, i <i>Country Environment Profiles</i> della Commissione Europea o, in alternativa, i <i>Country Environmental Analysis</i> della Banca Mondiale, gli <i>Environmental Profiles</i> dell'UNEP e della FAO, o i <i>National State of the Environment</i>	

### **Scheda N.6** per il responsabile del COORDINAMENTO AMBIENTE DGCS

criteri di verifica	risultati ottenuti
<b>Quadro Internazionale</b>	
Assicurato ogni opportuno collegamento sia con le altre Direzioni MAE, sia con gli altri Dicasteri e con gli appropriati enti Multilaterali Internazionali, al fine di acquisire gli aggiornamenti sull'evoluzione del quadro normativo di riferimento nei rispettivi campi	
<b>Integrazione Ambientale</b>	
Assicurato ogni opportuno collegamento sia con le altre Direzioni MAE sia con gli altri Dicasteri, al fine di promuovere processi decisionali coerenti con le esigenze dell'integrazione ambientale nonché di quella tra le iniziative dei diversi attori della cooperazione	

### **Scheda N.7** per il responsabile del REFERENTE AMBIENTE UTC

criteri di verifica	risultati ottenuti
<b>Quadro Internazionale</b>	
Apportati gli opportuni aggiornamenti alle Linee Guida Ambiente, a recepire l'evoluzione del quadro normativo di riferimento	
Trasmettesse le Linee Guida Ambiente a tutti gli Uffici competenti del Ministero Affari Esteri, nonché a tutte le rappresentanze diplomatiche italiane all'estero e a tutte le Organizzazioni partner della Cooperazione Italiana	
<b>Integrazione Ambientale</b>	
Tutti i responsabili della trattazione settoriale dei Programmi di cooperazione hanno ricevuto l'opportuno supporto tecnico per l'integrazione del tema ambientale in tutte le Linee Guida settoriali, e ciò anche attraverso appropriati ragguagli sui legami esistenti tra la sfera ambientale e i rispettivi settori d'intervento, nonché attraverso la diffusione di appositi manuali applicativi	
Il livello di utilizzo delle Linee Guida Ambiente è valutato annualmente, sulla base dei dati disponibili	



# **Ministero degli Affari Esteri**

**Direzione Generale per la  
Cooperazione allo Sviluppo**

## **LINEE GUIDA AMBIENTE**

### **Approfondimenti**

## Indice

Introduzione.....	22
1. Funzione delle Linee Guida .....	24
2. Il quadro giuridico di riferimento.....	24
Il quadro giuridico internazionale ed europeo.....	26
Il quadro normativo nazionale .....	34
La normativa europea e italiana su VIA e VAS .....	38
3. I principi ispiratori .....	39
Sviluppo Sostenibile.....	39
Mainstreaming Ambientale.....	41
Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione d’Impatto Ambientale .....	44
Approccio Ecosistemico.....	45
Capacity-building e trasferimento tecnologico.....	48
Community-Based Natural Resource Management .....	49
Ecosystem and Human Well-being Framework .....	50
Valutazione Economica dei Servizi Ecosistemici .....	51
4. Analisi di applicabilità dei principi alle Linee Guida .....	52

## Introduzione

Il "*Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti*"<sup>1</sup> della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (MAE-DGCS) approvato nel 2009 indicava, tra gli altri, anche l'impegno ad aggiornare e/o elaborare apposite linee guida settoriali per la Cooperazione Italiana. L'Ambiente, qualificato dalla DGCS come "*settore prioritario d'intervento*"<sup>2</sup>, risultava tra i settori che ancora non disponevano di linee guida specifiche.

Il documento che segue costituisce lo studio preparatorio sulla base del quale sono state elaborate le Linee Guida Ambiente, strutturate sui principi fondamentali per la cooperazione allo sviluppo in campo ambientale. Coerentemente con i termini di riferimento previsti per l'elaborazione, il campo di ricerca è stato circoscritto agli strumenti giuridici fondamentali, in una analisi così articolata:

- Definizione della funzione e degli obiettivi delle Linee Guida;
- Delimitazione del quadro giuridico internazionale/europeo/nazionale di riferimento;
- Individuazione dei principi e degli strumenti fondamentali per la cooperazione ambientale;
- Analisi di applicabilità dei suddetti principi agli obiettivi fissati per le Linee Guida.

La proposta di Linee Guida avanzata dal presente studio è stata successivamente sottoposta all'attenzione di un Comitato Scientifico indipendente, che ha visto il coinvolgimento del WWF Italia, del CNR, dell'ENEA, del CeSPI, dell'Università di Roma e dell'IUCN, e che ha fornito commenti e integrazioni per il suo perfezionamento. La versione risultante da tali integrazioni è stata quindi presentata al più vasto gruppo degli attori della cooperazione, tra cui Ministeri, Regioni, Istituzioni pubbliche e private, Università, Centri di ricerca, Organizzazioni non governative e della società civile. Questi hanno contribuito, ciascuno per la materia di propria competenza, ad un approfondimento sui contenuti del documento, in una prospettiva di adozione condivisa. Ciò ha consentito di apportare alle Linee Guida Ambiente integrazioni derivanti dal quadro culturale e scientifico di riferimento, che include: il rapporto *Ecosystems and Human Wellbeing*<sup>3</sup> del *Millennium Ecosystem Assessment*<sup>4</sup>, i rapporti conclusivi de *The*

---

<sup>1</sup> Ministero degli Affari Esteri, *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*. MAE-DGCS, Roma, 14/7/09, p.2.

<sup>2</sup> Ministero degli Affari Esteri, *La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2010-2012, Linee-guida e indirizzi di programmazione*. MAE-DGCS, Roma, 2010. p.6.

<sup>3</sup> <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.353.aspx.pdf>

*Economics of Ecosystems and Biodiversity*<sup>5</sup>, il quarto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>6</sup>, il *Global Environmental Outlook 4*<sup>7</sup> dell'*United Nations Environment Program*, e il *Global Biodiversity Outlook 3*<sup>8</sup> della *Convention on Biological Diversity*.

La Cooperazione Italiana, da parte sua, si è impegnata a che le stesse Linee Guida possano essere migliorate attraverso un processo di revisione che si basi, non solo sulla evoluzione del quadro internazionale di riferimento -in primo luogo la prossima Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile<sup>9</sup>- ma anche sui risultati ottenuti di anno in anno nella loro concreta applicazione.

---

<sup>4</sup> <http://www.maweb.org>

<sup>5</sup> <http://www.teebweb.org>

<sup>6</sup> <http://www.ipcc.ch>

<sup>7</sup> <http://www.unep.org/geo/geo4.asp>

<sup>8</sup> <http://gbo3.cbd.int>

<sup>9</sup> Mentre la comunità della diplomazia internazionale predispose la strada verso Rio+20, la comunità scientifica internazionale si adopera per mettere a disposizione del mondo politico-economico le migliori conoscenze oggi esistenti circa le relazioni tra sistemi naturali e sistemi sociali. Vedasi, ad esempio, la conferenza *Planet Under Pressure: New Knowledge towards Sustainability* (Londra 26-29 Marzo 2012). [www.planetunderpressure2012.net/](http://www.planetunderpressure2012.net/)



## **1. FUNZIONE DELLE LINEE GUIDA**

Le indicazioni sul contenuto e sul raggio d'azione delle linee guida settoriali derivano dai documenti programmatici della Cooperazione Italiana e dalle disposizioni dell'Ufficio di Coordinamento Ambiente DGCS.

In particolare, quest'ultimo ha stabilito che le Linee Guida Ambiente rappresentino lo strumento che orienta la formulazione e la scelta delle iniziative del settore 'Ambiente' della Cooperazione Italiana, e che contribuiscano a rafforzare l'integrazione del tema ambientale nei programmi non ambientali.

Sarà essenziale anche tener conto del ruolo della Programmazione triennale DGCS, che interviene a definire ambiti geografici e tematici prioritari e di particolare rilevanza per il Ministero degli Affari Esteri. Pertanto, le Linee Guida saranno strutturate in modo tale da potersi applicare qualunque siano gli ambiti individuati da detta Programmazione.

Infine, l'ordine di servizio DGCS per l'Attuazione del Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti prescrive " *i referenti per la redazione delle Linee Guida [settoriali] si faranno carico di inserirvi le tematiche dell'efficacia<sup>10</sup>.*

## **2. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO**

La Cooperazione Italiana opera nel rispetto degli impegni assunti dall'Italia con la conclusione di Trattati Ambientali Multilaterali (MEAs), nonché degli impegni derivanti da strumenti dell'Unione Europea quali risoluzioni e comunicazioni in tema di cooperazione allo sviluppo e, infine, dalle linee guida e raccomandazioni dell'OCSE-DAC<sup>11</sup> in tema di Ambiente.

Gli strumenti giuridici internazionali, europei e nazionali di riferimento sono stati selezionati per la loro rilevanza nei confronti della cooperazione allo sviluppo in tema ambientale. Da essi si sono ricavati gli elementi-chiave, nonché i principi di base, gli approcci e gli strumenti utili all'elaborazione delle Linee Guida Ambiente, tenendo anche conto del peso giuridico di ciascuna fonte, anche in relazione al carattere vincolante o non vincolante per l'Italia.

Il quadro giuridico essenziale di riferimento è rappresentato da:

---

<sup>10</sup> Ordine di servizio DGCS n.11 del 4 Agosto 2009

<sup>11</sup> Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo – Comitato Assistenza allo Sviluppo

- Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo e documenti collegati (*Agenda 21 e Dichiarazione autorevole di principi, giuridicamente non vincolante, per un consenso globale sulla gestione, conservazione e sviluppo sostenibile delle foreste*) - ONU 1992;
- Le 3 Convenzioni di Rio: Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), Convenzione per Combattere la Desertificazione (UNCCD);
- Dichiarazione del Millennio, ONU, 2000;
- Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile, ONU, 2002;
- Carta dei Diritti Fondamentali, UE, 2000;
- Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti, OCSE, 2005;
- Consenso Europeo per lo Sviluppo<sup>12</sup>, UE, 2005;
- Riesame 2009 della strategia dell'UE per lo Sviluppo Sostenibile, UE, 2009;
- Trattato sull'Unione Europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, UE, versione consolidata 2010;
- Normativa europea e italiana su Valutazione d'Impatto Ambientale e Valutazione Ambientale Strategica (Direttiva Comunitaria 85/337/CEE<sup>13</sup>; Direttiva 97/11/CE; Direttiva 2001/42/CE; Legge 349 dell'8 luglio 1986 e s.m.i.; D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.i.; D.Lgs. 16 gennaio 2008 n.4<sup>14</sup>, integrato dal D.Lgs n.4/2008);
- Legge n. 49, 26/2/1987 - Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo;
- Strategia Nazionale per la Biodiversità<sup>15</sup>;
- Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti<sup>16</sup>;
- Linee di programmazione triennale della Cooperazione Italiana allo Sviluppo<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" [Gazzetta ufficiale C 46 del 24.2.2006].

<sup>13</sup> Direttiva del Consiglio, *Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, 27 giugno 1985

<sup>14</sup> *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*, in S.O. n. 24 alla G.U. 29 gennaio 2008 n. 24.

<sup>15</sup> Approvata dalla Conferenza Stato-Regioni il 7-10-2010

<sup>16</sup> Approvato dal Comitato Direzionale del MAE-DGCS il 14-07-2009

## Il quadro giuridico internazionale ed europeo

### Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, ONU, 1992

La Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo (UNCED) inaugura nel 1992 la fase del "globalismo ambientale"<sup>18</sup>, coincidente con "l'estensione della cooperazione internazionale alle questioni ambientali globali disciplinate da convenzioni a vocazione universale fondate sul principio di precauzione"<sup>19</sup>.

Adottata per *consensus* dall'UNCED, la Dichiarazione di Rio si prefigura essenzialmente come dichiarazione di intenti politici. Essa ha dato un grande contributo all'evoluzione del diritto internazionale dell'Ambiente, avendo sancito definitivamente l'esigenza di compatibilità tra gli imperativi dello sviluppo e quelli della protezione ambientale.

*"La Dichiarazione di Rio appartiene alla categoria delle dichiarazioni di principio, atti di soft law, che pur non essendo di per sé giuridicamente vincolanti si pongono nella duplice prospettiva di concorrere ai progressi di formazione normativa a livello consuetudinario (in quanto manifestazione autorevole dell'opinio juris degli Stati) e di rappresentare la base di nuovi accordi internazionali"*<sup>20</sup>.

Riprendendo e affinando i temi della Dichiarazione di Stoccolma<sup>21</sup>, la Dichiarazione di Rio afferma, in ventisette punti, i grandi principi generali sull'integrazione tra ambiente e sviluppo, cui i comportamenti degli Stati sono tenuti ad uniformarsi.

I Principi espressi dalla Dichiarazione di Rio hanno avuto, ed hanno anche oggi, implicazioni fondamentali nel campo della cooperazione allo sviluppo. Fra essi, in particolare: la responsabilità intergenerazionale (P.3), l'integrazione ambientale (P.4), l'eliminazione della povertà come requisito essenziale per lo sviluppo sostenibile (P.5), il riconoscimento della priorità dei paesi più vulnerabili sotto il profilo ambientale (P.6), le responsabilità comuni ma differenziate (P.7), l'importanza del *capacity-building* e del trasferimento di tecnologie (P.9), l'approccio partecipativo (P.10), l'approccio precauzionale (P.15), la Valutazione d'Impatto

---

<sup>17</sup> Ministero degli Affari Esteri, *La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2010-2012, Linee-guida e indirizzi di programmazione*. MAE-Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Roma, 2010.

<sup>18</sup> Swanson, Johnston, 1999; cit. in: Marchisio, *Il Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 1.

<sup>19</sup> Marchisio, *Il Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 1.

<sup>20</sup> Marchisio, 2000, Treves, 1993; cit. in: Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 88.

<sup>21</sup> *United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, Svezia, 5-16 giugno 1972.

Ambientale (P17), l'equità di genere (P.20), il ruolo essenziale delle popolazioni indigene e delle conoscenze tradizionali per lo sviluppo sostenibile (P.22).

Oltre alla Dichiarazione, l'UNCED adottò altri documenti, di varia natura giuridica, che hanno prodotto effetti di varia portata sui modi di fare cooperazione:

- *l'Agenda 21*, programma d'azione in quaranta capitoli, identifica gli interventi necessari a conseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile in un ambito di generale cooperazione internazionale. È un testo di tipo programmatico e operativo, non contenente alcun vincolo sul piano giuridico e quindi non rapportabile come impatto alla Dichiarazione e alle Convenzioni. Tuttavia, esso è diventato il testo di base delle politiche nazionali per la sostenibilità. Sulla sua applicazione sono focalizzate anche le riunioni della Commissione Sviluppo Sostenibile dell'ONU, attraverso apposite relazioni presentate annualmente dai paesi membri relativamente allo stato d'attuazione dell'Agenda stessa.
- la *Dichiarazione autorevole di principi, giuridicamente non vincolante, per un consenso globale sulla gestione, conservazione e sviluppo sostenibile delle foreste*, ha sostituito un più ambizioso progetto di convenzione auspicato dagli Stati industrializzati all'inizio dei negoziati UNCED;
- Le tre convenzioni di Rio: la *Convenzione sulla Biodiversità (CBD<sup>22</sup>)*, la *Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC<sup>23</sup>)* e la *Convenzione per Combattere la Desertificazione (UNCCD<sup>24</sup>)*. Ad esse si farà cenno nel seguente paragrafo.

### **Le Convenzioni di Rio: CBD, UNFCCC, UNCCD**

Le Convenzioni di Rio rappresentano l'unico risultato giuridico ascrivibile all'UNCED, quali strumenti per il raggiungimento degli obiettivi dell'*Agenda 21*.

*“Le tre Convenzioni riflettono l'impegno degli Stati parte di incorporare il principio dello sviluppo sostenibile e le preoccupazioni ambientali globali nelle rispettive politiche di sviluppo, nonché di partecipare agli sforzi internazionali nel far fronte a tali minacce. [...] Tutto ciò implica l'integrazione degli obiettivi ambientali globali nelle politiche e nei piani di sviluppo socio-economici a livello internazionale, nazionale, settoriale e di progetto. Tra gli approcci e gli strumenti che favoriscono l'integrazione:*

---

<sup>22</sup> La CBD entrò in vigore il 29 Dicembre 1993 e fu ratificata dall'Italia il 15 Aprile 1994.

<sup>23</sup> L'UNFCCC entrò in vigore il 21 Marzo 1994 e fu ratificata dall'Italia il 15 Aprile 1994.

<sup>24</sup> L'UNCCD entrò in vigore il 26 Dicembre 1996 e fu ratificata dall'Italia il 23 giugno 1997. Seppure aperta alla firma nel 1994 a Parigi, l'UNCCD viene considerata una delle tre Convenzioni di Rio, in quanto a Rio si decise di istituire il Comitato di Negoziazione Intergovernativo per la sua preparazione.

- *l'Approccio Ecosistemico;*
- *La Valutazione Ambientale Strategica;*
- *La Valutazione d'Impatto Ambientale;*
- *La gestione delle risorse naturali da parte delle comunità locali (Community-based Natural Resource Management, CBNRM);*
- *Il Capacity-building e il trasferimento di know-how e tecnologie compatibili con l'ambiente*<sup>25</sup>.

Le tre Convenzioni riprendono i principi generali della Dichiarazione di Rio inscrivendoli in un quadro giuridico vincolante, e contribuendo così alla progressiva evoluzione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. La stessa nozione di sostenibilità è resa esplicita dall'articolo 2 della CBD, che definisce "sostenibile" *"l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e ad un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che salvaguardino la capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future"*.

*"La loro importanza non deriva tanto dalla natura di accordi internazionali giuridicamente vincolanti per le parti contraenti, quanto dal loro significato sistemico e dalla centralità che esse rivestono [...] nella promozione dello sviluppo sostenibile nella fase attuale delle relazioni internazionali"*<sup>26</sup>.

### **Dichiarazione del Millennio, ONU, 2000**

Approvata da 186 Capi di Stato e di Governo nel corso di una Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Dichiarazione del Millennio si articola in otto obiettivi (Millennium Development Goals, MDGs), 21 target e 60 indicatori misurabili, che *"forniscono il quadro di riferimento all'intera comunità internazionale per lavorare insieme verso un obiettivo comune, assicurando che lo sviluppo umano raggiunga tutti, ovunque"*<sup>27</sup>.

La rilevanza degli otto obiettivi del millennio rispetto all'oggetto di questo studio è legata non solo al riferimento esplicito all'Ambiente nell'Obiettivo n.7 (*Assicurare la sostenibilità ambientale*) ma anche e soprattutto alle implicazioni che il tema ambientale ha sugli altri obiettivi. Come anche rilevato da varie fonti internazionali<sup>28</sup>, la sostenibilità ambientale, quale

<sup>25</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, pp. 16, 47.

<sup>26</sup> Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 90.

<sup>27</sup> <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>

<sup>28</sup> Si veda, ad esempio, [http://www.unep.org/dec/support/mdg\\_meeting.html](http://www.unep.org/dec/support/mdg_meeting.html)

parte integrante delle strategie di sviluppo, è una pre-condizione per il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi del millennio.

### **Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile, ONU, 2002**

*“La dichiarazione di Johannesburg, se comparata a quella di Rio del 1992, appare più generica e, soprattutto, non suscettibile di costituire la base per l’evoluzione di nuovi principi di condotta o il consolidamento di quelli adottati a Rio”<sup>29</sup>. Essa è stata probabilmente il principale risultato del Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile<sup>30</sup>, organizzato dalle Nazioni Unite 10 anni dopo il Summit di Rio per discutere lo stato di attuazione delle decisioni prese in quella occasione e per prendere atto di una serie di nuove esperienze e conoscenze sviluppatesi nel frattempo.*

In aggiunta alla Dichiarazione, il Summit adottò un Piano d’Attuazione quale strumento programmatico e operativo che, seppure complesso e particolarmente articolato, è risultato negli anni molto importante per i Paesi e le Organizzazioni impegnate nello sviluppo sostenibile.

I documenti adottati dal Summit riaffermano esplicitamente l’impegno verso i Principi di Rio, l’Agenda 21 e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, così come l’impegno a rafforzare l’integrazione dei tre pilastri (interdipendenti) dello sviluppo sostenibile: lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale.

La "novità" del Summit di Johannesburg è stata soprattutto quella di dare enfasi alla creazione di "Partenariati" volontari e *multi-stakeholder* tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo (c.d. partenariati di Tipo 2), intesi come strumento supplementare per l'attuazione del Piano d’Attuazione e per la promozione dello sviluppo sostenibile.

### **Carta dei Diritti Fondamentali, UE, 2000**

Proclamata dalle tre istituzioni europee (Commissione, Consiglio e Parlamento) in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 Dicembre del 2000, *“quando fu lanciata l’idea di redigere una Carta dei diritti fondamentali, non ne fu definito lo status”<sup>31</sup>. Qualunque sia la sua valenza giuridica, e nonostante la sua attuazione sia comunque affidata anche alle normative nazionali, l’elenco dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti a tutti i cittadini dell’Unione ha un forte valore politico.*

---

<sup>29</sup> Marchisio, *Il Diritto Internazionale dell’Ambiente*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 27.

<sup>30</sup> *World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, Sudafrica, 26 agosto - 4 settembre 2002*

<sup>31</sup> [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2\\_1\\_2\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_1_2_it.htm)

Di particolare rilevanza per questo studio è il riferimento specifico all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, inquadrati nelle necessità di integrazione nelle politiche dell'Unione:

*Articolo 37 (Tutela dell'ambiente): Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.*

### **Dichiarazione di Parigi sull'Efficacia degli Aiuti, OCSE, 2005**

L'efficacia degli aiuti ha acquisito rilevanza strategica crescente negli anni grazie, in particolare, a un processo iniziato a Roma nel 2003<sup>32</sup> e proseguito con la *Dichiarazione di Parigi* adottata nel febbraio 2005 dall'*High Level Forum on Effectiveness* organizzato dall'OCSE, e l' *Accra Agenda for Action*<sup>33</sup> del 2008.

Partendo dalla constatazione che il processo degli aiuti internazionali era fortemente pilotato dalle priorità dei donatori e gestito attraverso i loro canali amministrativi, rendendo ciò difficile per i paesi in via di sviluppo poter guidare il proprio sviluppo, la Dichiarazione di Parigi, con un vasto consenso internazionale, si pone l'obiettivo di cambiare il modo in cui i donatori si rapportano ai paesi in via di sviluppo. È l'evoluzione del nuovo paradigma dell'aiuto internazionale inteso come partenariato e non più come relazione a senso unico tra donatore e beneficiario.

La Dichiarazione di Parigi (firmata tra gli altri anche dalla Banca Mondiale, dalla Commissione Europea e dall'Italia) individua cinque principi chiave intorno ai quali articola gli impegni dei paesi firmatari, includendo indicatori misurabili da raggiungere entro il 2010. Per la prima volta sono coinvolti tanto i paesi donatori quanto i paesi beneficiari, in un'ottica rivolta al miglioramento dei processi decisionali ed attuativi.

Tra i principi della Dichiarazione di Parigi (*Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Results, Mutual Accountability*), di particolare interesse per questo studio sono gli articoli 40 e 41 nel capitolo sull'armonizzazione:

*Art. 40. i donatori promuovono l'armonizzazione della Valutazione d'Impatto Ambientale [...] affrontando anche le implicazioni di questioni ambientali quali i cambiamenti climatici, la desertificazione e la perdita di biodiversità.*

*Art. 41. i paesi donatori e quelli beneficiari si impegnano a:*

---

<sup>32</sup> *High Level Forum on Harmonization*, Roma, Italia, 24-25 Febbraio 2003

<sup>33</sup> *High Level Forum on Aid Effectiveness*, Accra, Ghana, 2-4 Settembre 2008

- Rafforzare l'applicazione della VIA e approfondire procedure comuni per i progetti, includendo le consultazioni con gli stakeholders; e sviluppare e applicare approcci comuni di Valutazione Ambientale Strategica a livello settoriale e nazionale;
- Continuare a sviluppare capacità specialistiche tecniche e di policy necessarie per migliorare l'analisi ambientale e per l'enforcement legislativo.

### **Consenso Europeo per lo Sviluppo<sup>34</sup>, UE, 2005**

Firmato dai presidenti della Commissione, del Parlamento e del Consiglio, il "Consenso europeo" *"definisce per la prima volta il quadro dei principi comuni entro cui l'UE e i suoi Stati membri realizzeranno le rispettive politiche di sviluppo in uno spirito di complementarità. [...] La Dichiarazione offre una visione comune che guida l'azione dell'UE, sia a livello di Stati membri che di Comunità, nella cooperazione allo sviluppo"*<sup>35</sup>.

Nella prima parte (*la visione dell'UE in materia di sviluppo*), l'Art. 5 stabilisce che *"l'obiettivo primario e predominante (overarching) della Cooperazione Europea è l'eliminazione della povertà in un contesto di sviluppo sostenibile, incluso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (MDG) entro il 2015"*.

I *"common principles"* indicati nella Dichiarazione sono: *Ownership, Partnership, An in-depth political dialogue, Participation of civil society, Gender equality, Addressing state fragility.*

Nella seconda parte (*la politica di sviluppo della Comunità europea*) la Dichiarazione fa specifici riferimenti all'Ambiente e alla gestione Sostenibile delle risorse naturali, particolarmente rilevanti per questo studio:

*Art 75. The Community will support the efforts undertaken by its partner countries to incorporate environmental considerations into development, and help increase their capacity to implement multilateral environmental agreements. The Community will give particular attention to initiatives ensuring the sustainable management and preservation of natural resources [...].*

*Art 101. In all activities, the Community will apply a strengthened approach to mainstreaming the following cross-cutting issues: the promotion of human rights, gender equality, democracy, good governance, children's rights and indigenous peoples, environmental sustainability [...].*

<sup>34</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo" [Gazzetta ufficiale C 46 del 24.2.2006].

<sup>35</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r12544\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_it.htm)



Il dibattito internazionale sull'efficacia degli aiuti viene spesso associato al concetto di "coerenza delle politiche per lo sviluppo"<sup>36</sup>, che rientra tra gli obiettivi del "Consenso europeo". Nell'intento di accrescere l'efficacia dei suoi aiuti allo sviluppo, l'Unione europea si impegna "a tenere conto degli obiettivi di cooperazione allo sviluppo in tutte le politiche cui dà attuazione e che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo, e che tali politiche sosterranno gli obiettivi di sviluppo"<sup>37</sup>.

Il concetto di "Coerenza" "richiama la logica di perseguire in ognuno degli ambiti di uno stesso sistema politico obiettivi che siano tra loro sinergici o, almeno, non conflittuali. Tale principio normativo, applicato allo sviluppo, comporta che il complesso delle azioni poste in atto, sia a livello nazionale che regionale ed internazionale, sia indirizzato al raggiungimento degli obiettivi condivisi. In tal modo, la distinzione tra politiche aid e non-aid 'sfuma' nel coordinamento delle attività, escludendo la competenza esclusiva in materia di sviluppo del Ministero preposto, e imponendo per le seconde la ricerca di una massimizzazione del loro impatto positivo nei paesi in via di sviluppo"<sup>38</sup>.

### **Riesame 2009 della strategia dell'UE per lo Sviluppo Sostenibile, UE, 2009**

Nel 2001 il Consiglio Europeo di Göteborg<sup>39</sup> ha adottato la prima strategia UE in materia di sviluppo sostenibile, aggiornata nel 2006 dal Consiglio europeo di Bruxelles<sup>40</sup> e sottoposta a riesame dalla Commissione nel 2007 e nel 2009<sup>41</sup>.

*Si tratta di una "strategia a lungo termine volta a conciliare le politiche in materia di sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale, nell'ottica di migliorare sostenibilmente il benessere e le condizioni di vita delle generazioni presenti e future. [...] L'UE deve inoltre assumersi le proprie responsabilità internazionali in materia di sviluppo sostenibile: esso deve essere*

---

<sup>36</sup> OECD, *Policy Coherence for Development*, [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_18532957\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>37</sup> Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea: "Il consenso europeo", Gazzetta ufficiale C 46 del 24.2.2006, p. 2.

<sup>38</sup> Ministero degli Affari Esteri, *Policy Coherence for Development*. MAE - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Ufficio I, Roma, 2009, p.4.

<sup>39</sup> Consiglio Europeo di Göteborg, *Conclusioni della Presidenza*, Göteborg, 15-16 Giugno 2001, [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf)

<sup>40</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Riesame della Strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile – Nuova strategia*, Bruxelles, 9 Maggio 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>

<sup>41</sup> Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – *Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE – Riesame 2009 della Strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, Bruxelles, 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:IT:PDF>

*promosso al di fuori dell'UE, anche per quanto riguarda gli aspetti connessi con la democrazia, la pace, la sicurezza e la libertà*<sup>42</sup>.

La Strategia elenca una serie di obiettivi operativi e numerici, e di misure concrete -a livello UE- in vista del raggiungimento di tali obiettivi. Gli Stati membri devono sviluppare strategie nazionali e riferire periodicamente sui progressi compiuti. La Commissione procede ad una valutazione dell'attuazione della strategia ogni due anni sulla base degli "indicatori di sviluppo sostenibile"<sup>43</sup> che ha adottato.

Nell'offrire una prospettiva di sostenibilità a lungo termine, l'UE si prefigge di integrare la strategia per lo sviluppo sostenibile con la Strategia di Lisbona e con le altre strategie trasversali dell'UE.

Il Consiglio Europeo deciderà entro il 2011 quando avviare un riesame globale della strategia al fine di razionalizzarla ulteriormente, specificarne il ruolo nella definizione delle politiche UE e migliorarne i risvolti di *governance*.

### **Trattato sull'Unione Europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata 2010**

Un primo elemento che emerge dall'analisi dei due Trattati è che lo "sviluppo sostenibile", seppure ripetutamente menzionato in entrambi, anche con riferimento diretto alla cooperazione con i paesi in via di sviluppo, non è incluso "tra i principi della Comunità in materia ambientale, tra i criteri giuridici, cioè, cui la Comunità deve attenersi nel condurre la sua politica in questo settore. Anche il Trattato sull'UE [...] si limita a menzionare lo "sviluppo sostenibile" senza ulteriori specificazioni"<sup>44</sup>.

Su due temi, quello dello sviluppo sostenibile e quello dell'integrazione ambientale, il tono delle indicazioni nei due Trattati è differente:

- Al Titolo V<sup>45</sup> il Trattato sull'UE stabilisce, in relazione alle attività di cooperazione, che l'Unione opera al fine di:

---

<sup>42</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/l28117\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_it.htm)

<sup>43</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>

<sup>44</sup> Fois, *Il Diritto Ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 63.

<sup>45</sup> *Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*, Capo 1, articolo 21 comma 2.

d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo [...] con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;

f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali [...] al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile.

- Il Trattato sul funzionamento dell'UE, al Titolo II (*disposizioni di applicazione generale*) articolo 11, indica che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".*

*"Le innovazioni introdotte con il Trattato di Maastricht prima, e con il Trattato di Amsterdam poi [...] hanno indotto la dottrina a ravvisare nel principio di integrazione 'il più importante di tutti i principi', per la sua natura 'trasversale'"<sup>46</sup>.*

*"Ampio risalto allo sviluppo sostenibile è stato dato, negli anni recenti, dal Consiglio europeo. Nella 'Dichiarazione sui principi direttori dello sviluppo sostenibile', figurante nell'Allegato 1 delle Conclusioni della Presidenza europeo di Bruxelles (16-17 giugno 2005), si definisce lo sviluppo sostenibile 'un obiettivo chiave, sancito dal Trattato, per tutte le politiche della Comunità Europea' [...]. Analogamente, il successivo Consiglio europeo di Bruxelles (14 dicembre 2007), definisce lo sviluppo sostenibile 'un obiettivo fondamentale dell'Unione Europea'"<sup>47</sup>.*

## **Il quadro normativo nazionale**

### **Legge n. 49, 26/2/1987 - Disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo**

È la legge che attualmente regola la cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo, insieme col relativo regolamento di esecuzione, il Dpr n. 177 del 12/4/1988.

L'articolo 1 (Finalità) definisce la cooperazione allo sviluppo come *"parte integrante della politica estera dell'Italia"*, che *"persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP<sup>48</sup>.*

---

<sup>46</sup> Fois, Il Diritto Ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea, in Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 67.

<sup>47</sup> Fois, Il Diritto Ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea, in Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 63.

<sup>48</sup> ACP: Paesi dell'Africa, dei Carabi e del Pacifico

La legge 49 non contiene altri riferimenti utili a questo studio e tanto meno ai principi citati nei paragrafi precedenti, per lo più nati in epoca più recente rispetto alla legge in oggetto.

*"Al 2007 risale il disegno di legge delega che impegna il governo a riformare l'intera disciplina della cooperazione allo sviluppo"*<sup>49</sup>.

### **La Strategia Nazionale per la Biodiversità (SNB)<sup>50</sup>**

Approvata dalla Conferenza Stato-Regioni il 7 Ottobre 2010, *"la Strategia si pone come strumento di integrazione delle esigenze della biodiversità nelle politiche nazionali di settore, riconoscendo la necessità di mantenerne e rafforzarne la conservazione e l'uso sostenibile per il suo valore intrinseco e in quanto elemento essenziale per il benessere umano [...]. Da questa considerazione deriva la visione per la conservazione della biodiversità della Strategia: La biodiversità e i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati, valutati e, per quanto possibile, ripristinati per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale"*<sup>51</sup>.

La Strategia si articola in 15 aree di lavoro che includono tutte le politiche settoriali e prevede, quale organo di coordinamento per l'attuazione, un Comitato Paritetico istituito presso il Ministero dell'Ambiente, che coinvolge tutte le Amministrazioni interessate. L'area di lavoro intitolata "L'Italia e la biodiversità nel mondo", definisce la biodiversità come un *"bene comune la cui integrità è indispensabile per la riduzione della povertà e per garantire concreti percorsi di sviluppo ai paesi più poveri del mondo"*<sup>52</sup>. Tale area individua fra le priorità d'intervento, il rafforzamento della complementarietà tra la cooperazione allo sviluppo dell'Italia e dell'Unione Europea e la tutela della biodiversità.

Relativamente ai tre obiettivi strategici adottati la SNB, risulta particolarmente utile ai fini del presente studio l'approccio cui fa riferimento il terzo, che prevede la necessità, entro il 2020, di *"integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore, anche quale*

---

<sup>49</sup> <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/LeggiProcedure/Legge4987/intro.html>

<sup>50</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, *La Strategia Nazionale per la Biodiversità*. MATTM, Roma, 2010,

[http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/biodiversita/Strategia\\_Nazionale\\_per\\_la\\_Biodiversita.pdf](http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/biodiversita/Strategia_Nazionale_per_la_Biodiversita.pdf)

<sup>51</sup> [http://www.minambiente.it/menu/menu\\_attivita/strategia\\_Nazionale\\_per\\_la\\_biodiversita.html](http://www.minambiente.it/menu/menu_attivita/strategia_Nazionale_per_la_biodiversita.html)

<sup>52</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, *La Strategia Nazionale per la Biodiversità*. MATTM, Roma, 2010, p. 141.

*opportunità di nuova occupazione e sviluppo sociale, rafforzando la comprensione dei benefici dei servizi ecosistemici da essa derivanti e la consapevolezza dei costi della loro perdita*<sup>53</sup>.

Il modello di sviluppo qui evocato fa anche riferimento all'utilizzazione di meccanismi di mercato basati su incentivi economici, introdotti recentemente a livello internazionale, i cosiddetti pagamenti per i servizi ecosistemici (PES, *Payments for Ecosystem Services*). *"Il meccanismo dei PES si basa sulla creazione di convenienze economiche per gli operatori che potenzialmente possono offrire, mantenere o valorizzare specifici servizi ecosistemici, in modo da spingerli verso l'adesione volontaria a meccanismi di incentivazione proposti dalle istituzioni competenti, facilitando così un riallineamento dell'interesse pubblico con quello privato. In pratica, si tratta da un lato di trasformare il servizio ecosistemico in un vero e proprio prodotto di mercato, dall'altro di riconoscere il diritto del produttore del servizio stesso di richiedere un corrispettivo economico al consumatore del bene"*<sup>54</sup>.

Tra i numerosi studi dedicati all'attribuzione di valore monetario alla biodiversità e agli ecosistemi, inclusi i costi derivanti dalla loro perdita, citiamo il recente studio internazionale *"The Economics of Ecosystems and Biodiversity"*<sup>55</sup> presentato decima Conferenza delle Parti della CBD, che include i PES tra i meccanismi atti ad incorporare il valore degli ecosistemi nei processi decisionali.

Un esempio della consapevolezza delle potenzialità economiche e di sviluppo delle risorse naturali è offerto anche dal *Protocollo ABS (Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising out of their Utilization)*<sup>56</sup> adottato a Nagoya nel corso della COP10 della CBD. Il Protocollo sancisce che l'accesso ai benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche da parte dei paesi fornitori rappresenti *conditio sine qua non* del processo di utilizzo delle risorse nonché strumento strategico per la riduzione della povertà e per l'ulteriore sviluppo socio-economico.

---

<sup>53</sup>[http://www.minambiente.it/home\\_it/menu.html?mp=/menu/menu\\_attivita/&m=argomenti.html|biodiversita\\_fa.html|strategia\\_Nazionale\\_per\\_la\\_biodiversita.html|struttura\\_della\\_strategia.html#tre](http://www.minambiente.it/home_it/menu.html?mp=/menu/menu_attivita/&m=argomenti.html|biodiversita_fa.html|strategia_Nazionale_per_la_biodiversita.html|struttura_della_strategia.html#tre)

<sup>54</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, *La Strategia Nazionale per la Biodiversità*. MATTM, Roma, 2010, pp. 157, 158.

[http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/biodiversita/Strategia\\_Nazionale\\_per\\_la\\_Biodiversita.pdf](http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/biodiversita/Strategia_Nazionale_per_la_Biodiversita.pdf)

<sup>55</sup> <http://www.teebweb.org/InformationMaterial/TEEBReports/tabid/1278/Default.aspx>

<sup>56</sup> <http://www.cbd.int/abs/text/>

## **Il Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti<sup>57</sup>**

Già citato nell'introduzione, il Piano è stato predisposto dalla DGCS a recepire gli impegni assunti dall'Italia con la Dichiarazione di Parigi e la successiva Agenda di Accra.

Tra gli obiettivi del Piano "*l'aggiornamento delle linee guida settoriali esistenti e/o l'elaborazione di nuove in settori strategici per la cooperazione italiana*", nonché la richiesta di "*inserirvi le tematiche dell'efficacia e di predisporre il confronto con la società civile*".

Il cosiddetto "*marker efficacia*", entrato ufficialmente nel 2010 tra le procedure operative DGCS, quantifica, rispetto ai principi di Parigi, l'*efficacia* di tutte le proposte progettuali che vengano sottoposte all'attenzione del Comitato Direzionale. Solo quelle che ottengono un punteggio superiore al minimo previsto possono essere approvate. Pur non essendo il tema dell'efficacia prettamente ambientale, si dovrà tenere conto di ciò nei successivi sviluppi di questo studio.

## **Le linee di programmazione triennale della Cooperazione Italiana allo Sviluppo<sup>58</sup>**

Il documento di programmazione triennale della Cooperazione italiana indica le priorità tematiche e geografiche d'intervento per il triennio in corso.

Nella scelta del tipo di interventi da realizzare, la Cooperazione italiana assegna "*importanza prioritaria a interventi volti ad assicurare la stabilità politica e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione nei Paesi in via di sviluppo*"<sup>59</sup>.

La scelta dei settori prioritari viene attribuita alla necessità di rispettare "*gli impegni assunti in sede UE ed in ambito internazionale di riduzione della frammentazione dell'aiuto e di massimizzazione del valore aggiunto di ciascun donatore*"<sup>60</sup>.

Tra le sei aree tematiche prioritarie, insieme ad agricoltura, salute, istruzione, *governance* e sostegno alle PMI, anche "Ambiente, territorio e gestione delle risorse naturali, con particolare riferimento all'acqua".

Il carattere trasversale del tema "ambiente" è espresso solamente in un paragrafo dedicato ai "*settori di speciale rilevanza anche in ambito G8*" che fa riferimento, tra le priorità, anche alle tre Convenzioni di Rio.

---

<sup>57</sup> Approvato dal Comitato Direzionale del MAE-DGCS il 14-07-2009

<sup>58</sup> Ministero degli Affari Esteri, *La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2010-2012, Linee-guida e indirizzi di programmazione*. MAE-Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Roma, 2010.

<sup>59</sup> <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/iniziative/intro.asp>

<sup>60</sup> Ministero degli Affari Esteri, *La Cooperazione Italiana allo Sviluppo nel triennio 2010-2012, Linee-guida e indirizzi di programmazione*, MAE-DGCS, Roma, 2010, p. 6.

A tal proposito si sottolinea che anche i cosiddetti "*Rio markers*" sono da qualche anno entrati a far parte delle procedure operative DGCS. Essi consentono di quantificare, nell'ambito dei paesi aderenti all'OCSE, i contributi finanziari di ciascun paese donatore rispetto ai perseguimenti delle tre Convenzioni di Rio. Ciò consente anche di verificare se i rispettivi *pledges* vengano effettivamente onorati, e dunque influenzare, anno per anno, la scelta delle priorità tematiche dei donatori.

### **La normativa europea e italiana su VIA e VAS**

In Europa la procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale fu introdotta dalla *Direttiva Comunitaria 85/337/CEE*<sup>61</sup> quale strumento fondamentale di politica ambientale, recepita in Italia con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la *L.349, 8 luglio 1986 e s.m.i.* La *Direttiva 97/11/CE*, evoluzione della Dir.85, ampliò la portata della VIA allargando la tipologia di progetti da sottoporre a valutazione.

Il concetto di Valutazione Ambientale Strategica ha origine in Europa dalla *Convenzione di Espoo*<sup>62</sup>, completata nel 2003 dal *Protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica*. Creata per valutare gli effetti di piani e programmi sull'ambiente naturale, integrando così la dimensione ambientale nei processi decisionali strategici, la VAS fu introdotta nella Comunità europea dalla *Direttiva 2001/42/CE*, che richiedeva a tutti gli stati membri la sua attuazione negli ordinamenti nazionali entro il 21 luglio 2004.

In conformità con la *Direttiva 2001/42/CE*, il *D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (Testo Unico dell'Ambiente)*, nella sua Parte II, così come modificato dal *D.Lgs. 16 gennaio 2008, n.4*<sup>63</sup> (poi integrato dal *D.Lgs n.4/2008*) disciplina, tra l'altro, la Valutazione Ambientale Strategica e la Valutazione dell'Impatto Ambientale, coordinandole tra loro in un quadro di sviluppo sostenibile<sup>64</sup>.

In Italia l'unico riferimento alla cooperazione allo sviluppo era contenuto nella Legge 412/1991<sup>65</sup>, art. 3 (*Fondi per la Cooperazione allo Sviluppo*), comma 2: "[...] *i progetti di tipo*

---

<sup>61</sup> Direttiva del Consiglio, *Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, 27 giugno 1985

<sup>62</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, firmata a Espoo, Finlandia, nel 1991 ed entrata in vigore nel 1997.

<sup>63</sup> *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Dlgs 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*, in S.O. n. 24 alla G.U. 29 gennaio 2008 n. 24.

<sup>64</sup> Vedasi art.4, comma 4, lett. a).

<sup>65</sup> Legge 30 Dicembre 1991, n. 412 *Disposizioni in materia di Finanza Pubblica*, (GU n. 305 del 31/12/1991).

*infrastrutturale [...] dovranno essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale [...].*

L'articolo 3 è stato abrogato nel 2006 con art. 36 D.Lgs. n. 152.

Il nostro paese attende ancora una legge quadro sulla VIA che, recependo la direttiva 97/11, regolerà ex novo l'intero sistema.

### **3. I PRINCIPI ISPIRATORI**

L'indagine fin qui compiuta consente di operare una ripartizione gerarchica preliminare dei principi emersi dal quadro normativo internazionale ed europeo. In particolare, si evidenziano:

- Un ampio ventaglio di principi generali, validi per l'intera cooperazione allo sviluppo;
- Un principio-guida fondamentale, nonché obiettivo, per la cooperazione ambientale: il principio dello sviluppo sostenibile;
- Un mezzo principale per il conseguimento di tale obiettivo, rappresentato dal principio di integrazione o *mainstreaming* ambientale.

Nei prossimi paragrafi approfondiremo l'analisi dei due principi citati, in una duplice ottica: evidenziare, da un lato, gli aspetti-chiave che possano consentirci di tradurli in Linee Guida Ambiente e, dall'altro, fare emergere da essi connessioni con ulteriori principi che possano essere utili al completamento del quadro delle Linee Guida.

#### **Sviluppo Sostenibile**

Introdotta nel 1987 dal *Rapporto Brundtland*<sup>66</sup> con la definizione di "*sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni*", il principio dello sviluppo sostenibile si è progressivamente affermato fino a diventare il principio cardine per tutte le politiche ambientali e di sviluppo.

La Dichiarazione di Rio del 1992 sviluppa e consacra la nozione di sviluppo sostenibile, definendola attraverso i principi di equità intergenerazionale e di integrazione ambientale (P. 3 e 4) ed elencandone i principi costitutivi "*sia quelli aventi carattere sostanziale (desumibili principalmente dai principi enunciati nei nn. 3-8 sia quelli di tipo procedurale (nn. 10-17)*"<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> World Commission on Environment and Development, "*Our Common Future*", WCED, 1987, *Chapter 2: Towards Sustainable Development*.

<sup>67</sup> Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 99.



In una connotazione ecologica, la nozione è espressa dall'articolo 2 della CBD, che definisce "sostenibile" *l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e ad un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che salvaguardino la capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future.*

Ripreso anche dal settimo Obiettivo del Millennio e dalla *Dichiarazione di Johannesburg* del 2002, in Europa il concetto acquista rilievo nella *Carta dei Diritti Fondamentali* del 2000 e nel *Consenso europeo* del 2005 che, come già visto, identifica nella *eliminazione della povertà in un contesto di sviluppo sostenibile*, l'obiettivo primario e predominante della Cooperazione Europea.

*Ampio risalto allo sviluppo sostenibile è stato dato, negli anni recenti, dal Consiglio europeo [...] che definisce lo sviluppo sostenibile "un obiettivo chiave per tutte le politiche della Comunità Europea", e [...] "un obiettivo fondamentale dell'Unione Europea"*<sup>68</sup>.

Sul piano tecnico-operativo, riferimenti diretti alla cooperazione allo sviluppo sono contenuti, tra l'altro, nel *Manuale di integrazione Ambientale per la Cooperazione allo Sviluppo* pubblicato dalla Commissione Europea, in cui si legge: *"Environment is one of the three pillars of sustainable development and is particularly important for the poor, who are more vulnerable to natural resource degradation, pollution and ecological disasters. Environment is thus crucial for the overall objectives of cooperation: sustainable development and poverty reduction"*<sup>69</sup>.

*"Se è indubbia la rilevanza assunta dal concetto di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale contemporaneo, rimane ancora aperto il problema della natura dello sviluppo sostenibile [...] se esso sia in qualsiasi senso un principio giuridico"*<sup>70</sup>. *"Parte della dottrina ne afferma la natura di principio giuridico universalmente riconosciuto"*<sup>71</sup> [...] *"altra parte mantiene una posizione assai scettica sul valore normativo dello sviluppo sostenibile, sottolineando in particolare l'assenza o insufficienza di criteri utili a determinare internazionalmente il raggiungimento degli standards previsti in tema di sostenibilità da parte dei singoli Stati"*<sup>72</sup>.

Tuttavia *"è possibile privilegiare un approccio differente: invece di chiedersi in astratto se una politica o un progetto siano sostenibili, con tutte le difficoltà che ciò comporta, ci si può limitare a*

---

<sup>68</sup> Fois, *Il Diritto Ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 63.

<sup>69</sup> *Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation*, European Commission, EuropeAid Co-operation Office, 2007, p.10.

<sup>70</sup> Boyle, Freestone, 1999; cit. in: Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 98.

<sup>71</sup> Marchisio, 2000; cit. in: *Ibid.*, p. 98.

<sup>72</sup> Handl, 1990, Lowe, 1999; cit. in: *Ibid.*, p. 98.

*discernere se il processo decisionale dal quale sono scaturite era idoneo a promuovere lo sviluppo sostenibile sotto l'aspetto della partecipazione pubblica, della valutazione d'impatto ambientale, dell'equità intergenerazionale, ecc. al di là delle discussioni sulla natura normativa del principio dello sviluppo sostenibile<sup>73</sup>, si può dunque affermare che: 'il diritto internazionale sembra richiedere agli Stati e agli organi internazionali di tenere conto dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile e di istituire delle procedure appropriate per realizzare tale obiettivo'<sup>74</sup>.*

## **Mainstreaming Ambientale**

*"Il progressivo consolidamento della necessità di integrare la tutela dell'ambiente all'interno di tutte le politiche di settore trova le sue più dirette origini nel principio dello sviluppo sostenibile"<sup>75</sup>.*

Il principio di integrazione, descritto anche *"come punto di approdo dell'elaborazione teorico-giuridica della trasversalità ambientale"*<sup>76</sup> fa riferimento *"alla ormai acquisita consapevolezza che la più efficace tutela dell'ambiente non è perseguibile soltanto attraverso una politica di settore che sia direttamente, immediatamente e univocamente rivolta alla salvaguardia e alla gestione degli equilibri ecologici dei diversi ecosistemi, ma anche – e soprattutto – attraverso la "introduzione conformativa" delle esigenze ambientali [...] come vera e propria "matrice" dei processi di elaborazione e di realizzazione in concreto di tutte le altre politiche"*<sup>77</sup>.

Come già accennato al capitolo 3, il principio di integrazione, introdotto nel 1992 dalla Dichiarazione di Rio<sup>78</sup>, è stato riaffermato e/o sviluppato nei successivi strumenti giuridici ambientali sia a livello internazionale (dal Piano di Attuazione del WSSD agli Obiettivi del Millennio<sup>79</sup>) e sia a livello europeo (dalla *Carta dei Diritti Fondamentali*, ai Trattati dell'UE e al *Consenso Europeo per lo Sviluppo*). Per quanto concerne l'Italia, la *"Strategia Nazionale Ambientale per uno Sviluppo Sostenibile"* del 2002 prevede, quale sua prima linea-guida, *"l'integrazione del fattore ambientale in tutte le politiche di settore, a partire dalla valutazione ambientale di piani e programmi"*<sup>80</sup>, mentre la *"Strategia Nazionale per la Biodiversità"* del 2010

---

<sup>73</sup> Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 99.

<sup>74</sup> Boyle, Freestone, 1999; cit. in: *Ibid.*, p. 99.

<sup>75</sup> Cecchetti, *La Trasversalità delle politiche ambientali: modelli, esperienze, best practices*, 2009, p. 7.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>78</sup> Dichiarazione di Rio, principio 4: *"Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo"*

<sup>79</sup> Obiettivo 7, target 1: *"Integrare i principi dello sviluppo sostenibile all'interno delle politiche e dei programmi dei paesi e invertire la tendenza alla perdita di risorse ambientali"*

<sup>80</sup> Ministero dell'Ambiente, *Strategia Nazionale Ambientale per uno Sviluppo Sostenibile*, 2002. p.6.

si propone di attuare tale integrazione a livello nazionale a partire dagli obiettivi di tutela della biodiversità.

I motivi della necessità di integrare le considerazioni ambientali nelle politiche di sviluppo sono espressi in modo chiaro, tra l'altro, nei manuali di tipo tecnico come il già citato *Manuale di integrazione Ambientale per la Cooperazione allo Sviluppo* della Commissione Europea, e il *Manuale di integrazione delle Convenzioni di Rio nella Cooperazione allo Sviluppo* pubblicato dall'OCSE, nel quale leggiamo: "*Governments as well as development co-operation agencies tend to follow sectoral approaches to development decision making as well as with regard to environmental protection and regulation. This traditional approach is both convenient and effective in delivering the objectives of a given sector. However, the challenges of poverty reduction, sustainable development, and global environmental threats call for a cross-sectoral understanding of the issues, their backward and forward interlinkages and their collective impact on development. Cross-sectoral mainstreaming into local, national or regional policies and plans is therefore a critical challenge*"<sup>81</sup>.

L'integrazione ambientale, come si deduce anche dal citato manuale OCSE, non è da intendersi come obiettivo, bensì come mezzo per realizzare gli obiettivi della riduzione della povertà, dello sviluppo sostenibile e della lotta alle minacce ambientali globali. L'attuazione in concreto di tale principio può essere affrontata su diversi piani, con implicazioni pratiche anche di grande portata (in particolare sul piano organizzativo delle istituzioni), che non possono essere tutte affrontate in questo ambito di studio.

Occorre a questo punto, come anticipato all'inizio del capitolo, fare emergere elementi utili a completare il quadro dei principi sui quali costruire le nostre Linee Guida. A tal fine, si reputa necessario circoscrivere il nostro ambito d'interesse alle fasi di programmazione e progettazione interne alla Cooperazione Italiana.

In tale ambito, il citato *Manuale di integrazione Ambientale per la Cooperazione allo Sviluppo*, ribadisce come la fase di programmazione sia cruciale per l'integrazione ambientale, in quanto momento in cui vengono prese le decisioni-chiave riguardanti il processo complessivo di cooperazione. Decisioni che risultano difficilmente modificabili in una fase successiva. Con riferimento agli strumenti della cooperazione, il manuale sottolinea come nella prassi comune la programmazione geografica culmini generalmente nella produzione di *Country Strategy Papers*

---

<sup>81</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, p. 51.

(CSP). E in un tale quadro afferma che *“lo strumento chiave per l'integrazione è il Country Environmental Profile (CEP), rapporto che contiene una descrizione e una valutazione sulla situazione ambientale del paese, sulle sue politiche sul suo quadro normativo ambientali, nonché sul livello di capacità delle sue istituzioni”*<sup>82</sup>.

*“Il CEP è inteso primariamente a facilitare l'integrazione della dimensione ambientale nell'analisi del paese, delle sue strategie e programmazione pluriennali. La realizzazione del CSP dovrebbe tenere conto dei risultati del CEP e delle sue raccomandazioni”*<sup>83</sup>.

Al livello dei programmi settoriali e dei progetti, gli strumenti principali per l'integrazione sono, rispettivamente, le già citate<sup>84</sup>:

- Valutazione Ambientale Strategica, e
- Valutazione d'Impatto Ambientale.

Tali strumenti si configurano come *“modelli procedimentali, i quali [...] contribuiscono a conformare i processi decisionali alla logica del principio di integrazione, imponendo la previa rappresentazione e l'ingresso delle istanze di tutela dell'ambiente all'interno dell'iter procedimentale di adozione di un atto degli organi pubblici”*<sup>85</sup>.

Inoltre, al fine di favorire l'integrazione delle questioni ambientali globali, trovano spazio quattro ulteriori approcci specifici, come descritto dalle linee guida OCSE-DAC per l'integrazione delle tre Convenzioni di Rio nella Cooperazione allo Sviluppo<sup>86</sup>:

- *Ecosystem-based approaches;*
- *Integrated capacity development;*
- *Community-Based Natural Resource Management (CBNRM);*
- *Ecosystems and Human Well-being Framework*<sup>87</sup>.

Infine, tra i recenti e più innovativi approcci all'integrazione, il citato *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity”* illustra i concetti economici e gli strumenti per la *“Valutazione Economica dei Servizi Ecosistemici”*, il cui intento è incorporare i valori della natura nei processi decisionali a tutti i livelli.

---

<sup>82</sup> European Commission, *Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation*, EC, EuropeAid Co-operation Office, 2007, p. 35.

<sup>83</sup> Ibid., p. 10.

<sup>84</sup> Ibid., pp. 10-12.

<sup>85</sup> Cecchetti, *La Trasversalità delle politiche ambientali: modelli, esperienze, best practices*, 2009, p. 21.

<sup>86</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002.

<sup>87</sup> A.K. Duraiappah, *Exploring the links: Human Well-being, Poverty and Ecosystem Services*, IISD, UNEP, 2004.

Gli strumenti qui elencati possono dunque rappresentare il possibile completamento del quadro su cui si costruiremo le Linee Guida Ambiente. Pertanto, la loro analisi proseguirà nei prossimi paragrafi.

## **Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione d’Impatto Ambientale**

*“An Environmental Impact Assessment (EIA) is an ex ante environmental assessment of projects. It involves a systematic assessment of the potential environmental impacts of a proposed project and its alternatives, in order to propose appropriate measures to mitigate negative environmental impacts and optimise positive effects, and assist the decision-making process”<sup>88</sup>.*

*“A Strategic Environmental Assessment (SEA) is a systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan or programme (PPP) initiatives in order to ensure they are fully included and appropriately addressed at the earliest stage of decision making on a par with economic and social considerations”. [...] Compared with the better known Environmental Impact Assessment (EIA), SEA provides for impacts to be taken into consideration at an earlier stage, prior to the definition of PPP, and allows a better control over interactions or cumulative effects. However it is less precise as many of the details of specific actions and locations are possibly not defined”<sup>89</sup>.*

All’atto pratico la metodologia di VIA è finalizzata a: (1) identificare, tra le diverse strategie di attuazione di un dato progetto, quella più idonea; (2) ottimizzare la realizzazione del progetto nello specifico contesto territoriale; (3) minimizzare le possibili conseguenze negative prevenendo, con opportune prescrizioni sui monitoraggi e la sorveglianza ambientale e sanitaria, anche eventuali possibili incidenti.

La VAS è invece finalizzata a: (1) identificare, tra i diversi piani o programmi di sviluppo socio-economico e/o di uso e cambiamenti d’uso del territorio in relazione a determinati obiettivi, quale piano o programma sia quello più idoneo nel contesto ambientale e socio-economico di riferimento, tenuto conto dell’interferenza o dell’integrazione con altri piani o programmi già esistenti; (2) stabilire quali presupposti o vincoli tale piano o programma deve avere affinché i diversi progetti e le diverse azioni di intervento programmatico trovino collocazione integrata e attuazione ottimale; (3) individuare quali precauzioni adottare affinché sia gli impatti degli

---

<sup>88</sup> <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-environment-climate/minisite/2-tools-and-methods/environmental-impact-assessment>

<sup>89</sup> <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-environment-climate/minisite/2-tools-and-methods/strategic-environmental-assessment>

interventi programmati sull'ambiente, sia gli impatti dell'ambiente sugli interventi programmati, siano minimizzati.

La Valutazione d'Impatto Ambientale, nata negli Stati Uniti nel 1969 con il *National Environment Policy Act* (NEPA), "ha anticipato di quasi 10 anni il principio fondatore del concetto di *Sviluppo Sostenibile*"<sup>90</sup>. In Europa tale procedura è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 85/337/CEE<sup>91</sup> quale strumento fondamentale di politica ambientale, strutturata sul principio dell'azione preventiva. Nel 1992 la Dichiarazione di Rio, al principio 17, ne ribadiva l'utilità di applicazione a livello nazionale ma non indicava i requisiti cui la procedura doveva uniformarsi, lasciando agli Stati ampio margine di discrezione.

La Valutazione Ambientale Strategica, introdotta dalla già citata Convenzione di Espoo, può essere considerata come "lo strumento di tipo procedimentale che più di ogni altro trova la sua stessa ragion d'essere nel principio di integrazione"<sup>92</sup>.

La Direttiva VAS 2001/42/CE ha fornito un importante contributo alla sua affermazione, richiedendone a tutti gli stati membri dell'Unione l'attuazione nelle leggi dei rispettivi paesi entro il 2004. Essa è stata recepita in Italia, insieme alla VIA, dal D.Lgs. n. 152 del 2006 ma senza riferimenti alle attività di cooperazione, pur avendo l'Italia stessa promosso, nel 1996, l'adozione della risoluzione del Consiglio per la standardizzazione delle procedure valutazione ambientale nei programmi di cooperazione della Commissione e dei Paesi membri<sup>93</sup>. Ancor prima, nel 1993, la Cooperazione Italiana aveva prodotto un proprio manuale, mai divenuto operativo, per la valutazione della compatibilità ambientale dei progetti di cooperazione allo sviluppo, quale primo tentativo di organizzare la materia in uno schema procedurale organico.

## **Approccio Ecosistemico**

Introdotta dalla Convenzione sulla Diversità Biologica nel '92 e adottata dalla COP2 (Decisione II/8) quale principale strumento d'azione della Convenzione, l'approccio ecosistemico viene indicato come "uno degli strumenti che favoriscono l'integrazione"<sup>94</sup> degli obiettivi ambientali globali nelle politiche e nei piani di sviluppo socio-economici a livello internazionale, nazionale, settoriale e di progetto.

---

<sup>90</sup> [http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Valutazione\\_di\\_Impatto\\_Ambientale\\_\(VIA\)](http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Valutazione_di_Impatto_Ambientale_(VIA))

<sup>91</sup> *Direttiva del Consiglio, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*, 27 Giugno 1985

<sup>92</sup> Cecchetti, La Trasversalità delle politiche ambientali: modelli, esperienze, best practices, 2009.

<sup>93</sup> Resolution of the Council and the member States on Environmental Assessment in Development Cooperation, adopted on 15 July 1996

<sup>94</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, pp.51-57.

Il Direttore Esecutivo dell'UNEP, riferendosi all'approccio ecosistemico, lo descrive come *"la più interessante espressione del raccordo dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile, seppure legata ad una grande sfida: il riconoscimento del sistema naturale quale base fondamentale per la sostenibilità"*<sup>95</sup>.

Il *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice* (SBSTTA) dell'UNEP, su richiesta della Conferenza delle Parti, elaborò e presentò nel 2000 una descrizione operativa di approccio ecosistemico e le linee guida per la sua applicazione. L'approccio ecosistemico viene così definito dalla SBSTTA 5<sup>96</sup>:

*"The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way".*

*"It is based on the application of appropriate scientific methodologies focused on levels of biological organization which encompass the essential processes, functions and interactions among organisms and their environment. It recognizes that humans, with their cultural diversity, are an integral component of ecosystems".*

*"The ecosystem approach does not preclude other management and conservation approaches [...] but could, rather, integrate all these approaches and other methodologies to deal with complex situations".*

*"There are a number of options for implementing the ecosystem approach. One is the incorporation of the principles into the design and implementation of national biodiversity strategies and action plans and regional strategies. Others include incorporation of the ecosystem approach principles into policy instruments, mainstreaming in planning processes, and sectoral plans (e.g., in forest, fisheries, agriculture)".*

*"[...] in applying the ecosystem approach, all its principles need to be considered in a holistic way, and appropriate weight given to each, according to local circumstances".*

All'atto pratico l'approccio ecosistemico impone che un qualunque intervento di sviluppo su un certo contesto territoriale ed entro un determinato contesto ambientale debba rispettare gli stessi presupposti di "ciclo" degli ecosistemi esistenti, integrandosi nei "cicli" stessi. Di

---

<sup>95</sup> Steiner, *The Ecosystem Framework as Part of the Sustainable Development Discourse*, in *Achieving Sustainable Development and Promoting Development Cooperation. Dialogues at the Economic and Social Council*, UNDESA, New York, 2008. P.180.

<sup>96</sup> UNEP/CBD/COP5 - Recommendations adopted by the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice at its Fifth Meeting - Recommendation V/10, Ecosystem approach: further conceptual elaboration. Montreal, Canada, 2000. <http://www.cbd.int/recommendation/sbstta/?id=7027>.

conseguenza, l'uso delle risorse ambientali e naturali dovrà essere compatibile, non solo con le caratteristiche dell'ambiente naturale (in primis con le caratteristiche di biodiversità), ma anche e soprattutto con le capacità "ricettive" dell'ambiente naturale, vale a dire sia con le "capacità naturali di generazione o rigenerazione delle risorse utilizzate", sia con le "capacità naturali di smaltimento o di riutilizzazione dei rifiuti prodotti". In altre parole, la velocità di sfruttamento delle risorse deve essere inferiore o uguale alla velocità di rigenerazione naturale delle stesse, e la velocità di produzione dei rifiuti deve essere inferiore o uguale a quella di degradazione o di trasformazione naturale dei rifiuti prodotti. Ciò dovrebbe essere attuato sia in fase di progettazione degli interventi (e la VIA e la VAS ne devono tenere conto), sia in fase di gestione degli interventi realizzati (e un adeguato sistema di controllo e sorveglianza ne deve garantire la corretta gestione).

I dodici principi dell'approccio ecosistemico, elaborati con maggior dettaglio dalla SBSTTA 9<sup>97</sup>, mettono in evidenza una serie di questioni, alcune delle quali saranno riprese nel capitolo successivo. Riassumiamo qui di seguito gli aspetti più rilevanti per questo studio:

1. Gli obiettivi della gestione ecosistemica sono una questione di scelte sociali legate a trattative tra stakeholders e al bilanciamento di interessi differenti;
2. La gestione ecosistemica dovrebbe essere decentralizzata al livello più adeguato;
3. Nella gestione ecosistemica si dovrebbero considerare gli effetti sugli altri ecosistemi; la VIA e la VAS dovrebbero essere applicate alle iniziative di sviluppo aventi potenziali e rilevanti impatti ambientali;
4. È normalmente necessario comprendere e gestire l'ecosistema in un contesto economico;
5. La gestione ecosistemica deve essere attuata anche se si ha una conoscenza incompleta dei meccanismi di funzionamento dell'ecosistema;
6. Nella gestione ecosistemica è consigliato un approccio precauzionale associato ad un approccio di *adaptive management*;
7. L'approccio ecosistemico dovrebbe attuarsi alla scala spaziale e temporale adeguata;
8. Gli obiettivi della gestione ecosistemica dovrebbero essere strutturati nel lungo termine;

---

<sup>97</sup> UNEP/CBD/COP5 - Recommendations adopted by the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice at its Ninth Meeting - Recommendation IX/6, Ecosystem approach: further elaboration, guidelines for implementation and relationship with sustainable forest management. Montreal, Canada, 2003.  
<http://www.cbd.int/recommendation/sbstta/?id=7462>



9. La gestione ecosistemica deve riconoscere che il cambiamento negli ecosistemi è inevitabile. Pertanto, essa deve includere un processo di apprendimento (*learning process*) che aiuterà l'adattamento dei metodi e delle pratiche gestionali nel tempo;
10. La gestione ecosistemica dovrebbe tendere ad un opportuno equilibrio tra esigenze di conservazione e uso della biodiversità;
11. La gestione ecosistemica dovrebbe considerare tutte le forme appropriate di informazione, incluse quelle locali e delle popolazioni indigene;
12. La gestione ecosistemica dovrebbe coinvolgere, in un quadro di cooperazione tra stakeholders, i vari livelli di governo, la società civile e il settore privato.

L'elaborazione dei principi e dei concetti dell'approccio ecosistemico è stata ulteriormente perfezionata nelle successive Conferenze delle Parti della CBD, in particolare attraverso la *Decision VII/11*<sup>98</sup> e la *Decision IX/7*<sup>99</sup>.

Sull'utilità dell'approccio ecosistemico per la cooperazione allo sviluppo, anche le linee guida dell'OCSE-DAC scrivono che *"catturando sia gli aspetti ambientali e sia quelli socio-economici delle politiche settoriali di sviluppo, un quadro di politiche basato sull'approccio ecosistemico può fornire ai decisori un modo per identificare le migliori opzioni di sviluppo e consentire loro di prendere decisioni basate su una solida comprensione delle loro conseguenze a lungo termine"*<sup>100</sup>.

### ***Capacity-building e trasferimento tecnologico***

L'utilità del trasferimento di tecnologie compatibili con l'ambiente e del rafforzamento delle capacità (istituzionali e non) dei paesi in via di sviluppo di promuovere e gestire il proprio sviluppo sostenibile, era già stata riconosciuta dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite negli anni '70 dello scorso secolo<sup>101</sup>, poi ribadita ed ampliata dalla Dichiarazione di Rio, dall'Agenda 21 e dal successivo Piano d'azione di Johannesburg del 2002.

Come già accennato, anche lo strumento del *capacity-building*, unito al trasferimento tecnologico, può essere considerato fra gli strumenti di integrazione degli obiettivi ambientali globali nelle politiche e nei piani di sviluppo socio-economici a tutti i livelli<sup>102</sup>. Il *Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity Building* (BSP), adottato dal Governing Council

---

<sup>98</sup> <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7748>

<sup>99</sup> <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=11650>

<sup>100</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, p.17.

<sup>101</sup> General Assembly resolutions 2997 (XXVII) of 15 December 1972 and 3436 (XXX) of 9 December 1975

<sup>102</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, pp. 51-57.

dell'UNEP nel Febbraio 2005, rappresenta il più recente approccio concordato a livello intergovernativo sulle modalità di rafforzamento di tale strumento<sup>103</sup>. Il Piano di Bali identifica inoltre nella cooperazione Sud-Sud uno dei principali meccanismi di attuazione (complementare alla tradizionale cooperazione Nord-Sud), sulla base della constatazione che molti paesi in via di sviluppo posseggono oggi competenze ed esperienze tali da poter essere condivise con altri paesi<sup>104</sup>.

Le già richiamate linee guida dell'OCSE-DAC sull'integrazione ambientale sviluppano ulteriormente il concetto, descrivendo quello che viene chiamato *Integrated capacity development*, e ponendo l'accento su due aspetti: l'approccio integrato, e il carattere endogeno del processo di rafforzamento delle capacità.

In riferimento al carattere "integrato" del processo, l'OCSE-DAC spiega che un programma di rafforzamento delle capacità istituzionali (spesso confezionato per rispondere a impegni specifici derivanti dall'una o l'altra Convenzione), per essere efficace deve essere formulato in modo tale da non risultare isolato dai processi principali di policy e di pianificazione ma, piuttosto, integrato con essi<sup>105</sup>.

Il carattere "endogeno" del processo è ben illustrato nel rapporto sul *capacity development* dell'UNDP: il *capacity-building*, nella sua tradizionale accezione, è spesso inteso come processo finalizzato alla creazione, in un determinato contesto, di capacità non ancora esistenti, sulla base di un piano pre-confezionato. Questo tipo di approccio può essere adatto a interventi in situazioni post-belliche o di emergenza, dove le capacità pre-esistenti alla crisi possono essere andate perdute. Il *capacity-development*, al contrario, è un processo attraverso il quale vengono rafforzate e consolidate le esistenti capacità di individui, organizzazioni e gruppi sociali, di programmare e gestire nel tempo i propri obiettivi di sviluppo<sup>106</sup>.

### ***Community-Based Natural Resource Management***

Le linee guida del DAC sugli strumenti di *mainstreaming* degli obiettivi ambientali globali definiscono il *Community-Based Natural Resource Management* un "*modello di gestione basato sul riconoscimento che le popolazioni locali debbano necessariamente essere coinvolte nei processi*

---

<sup>103</sup> Governing Council of the United Nations Environment Programme, Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity-building, (III. Strategic considerations), 23 December 2004.

<sup>104</sup> UNEP, *Bali Strategic Plan*, <http://62.160.8.20/bsp/staticpages/mandate.aspx>

<sup>105</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, pp. 44, 56, 57.

<sup>106</sup> United Nations Development Programme. *Capacity Development: a UNDP Primer*, 2009, pp.5-18.

*decisionali riguardanti l'uso delle loro risorse naturali, in maniera tale da incoraggiare lo sviluppo sostenibile a livello locale*"<sup>107</sup>.

Già la Dichiarazione di Rio del '92 (principio 22) riconosceva alle popolazioni indigene e alle altre collettività locali *"un ruolo vitale nella gestione dell'ambiente e nello sviluppo grazie alle loro conoscenze e pratiche tradizionali"* e richiedeva agli Stati di *"consentire la loro efficace partecipazione alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile"*. Principio, questo, rafforzato anche dalla *Dichiarazione dei Diritti dei Popoli Indigeni*<sup>108</sup> adottata dall'AG dell'ONU nel 2007 e di cui l'Italia è stata sostenitrice e firmataria.

Il *Community-based Natural Resource Management* (CBNRM) presenta due aspetti fondamentali<sup>109</sup>:

- Il coinvolgimento delle comunità interessate è essenziale per la gestione sostenibile delle risorse naturali. La mancanza di ciò può condurre al degrado delle stesse risorse, o a conflitti sul loro utilizzo;
- La gestione comunitaria delle risorse naturali non conduce automaticamente ad una loro gestione sostenibile e non è la soluzione a tutti i problemi relativi all'uso delle risorse, ma può facilitare il raggiungimento di soluzioni in aree in cui la vita stessa delle persone dipende in modo inscindibile dall'ambiente naturale circostante.

### ***Ecosystem and Human Well-being Framework***

Questo approccio, sviluppato dall'*International Institute for Sustainable Development* dell'UNEP ha tre obiettivi: (1) analizzare le interdipendenze tra benessere umano, ecosistemi e servizi dell'ecosistema;<sup>110</sup> (2) identificare le barriere e i fattori che impediscono ai poveri di usare questi servizi dell'ecosistema per migliorare il loro benessere, perpetuando così la povertà; (3) identificare le possibili politiche per rimuovere le barriere, ridisegnare o introdurre nuove strategie di intervento che consentano ai poveri di migliorare il loro benessere attraverso un approccio ecosistemico.

---

<sup>107</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, p.55.

<sup>108</sup> United Nations General Assembly, *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, New York, 13 Settembre 2007.

<sup>109</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC Guidelines - Integrating the Rio Conventions into Development Co-operation*, OECD-DAC, 2002, p. 18.

<sup>110</sup>L'approccio utilizza la definizione di ecosistemi e di servizi dell'ecosistema sviluppata e usata dal *Millennium Ecosystem Assessment* (MA).

L'approccio, oltre al framework analitico,<sup>111</sup> prevede anche uno schema di valutazione e un prototipo di report nazionale sullo sviluppo sostenibile.<sup>112</sup>

### ***Valutazione Economica dei Servizi Ecosistemici***

Tra i più innovativi approcci all'integrazione ambientale, costruito sul vasto lavoro di ricerca internazionale degli ultimi decenni, il già citato "*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*"<sup>113</sup> rappresenta oggi il più recente compendio di conoscenze in campo ecologico-economico. L'approccio adottato è quello di mostrare come i concetti economici della valutazione dei servizi ecosistemici possano fornire strumenti atti a incorporare i valori della natura nei processi decisionali a tutti i livelli. Lo studio illustra le modalità per strutturare la valutazione dei servizi ecosistemici in differenti scenari e raccomanda appropriate metodologie di valutazione in differenti contesti. Esamina inoltre i costi globali legati alla perdita di biodiversità e i costi e benefici delle azioni per ridurre tali perdite.

Due i concetti di base:

- La prosperità e la riduzione della povertà dipendono dal mantenimento del flusso di benefici forniti dagli ecosistemi;
- La protezione ambientale, per aver successo, deve essere solidamente ancorata all'economia, e ciò include il riconoscimento esplicito -nonché l'equa distribuzione- dei costi e dei benefici derivanti dalla conservazione e uso sostenibile delle risorse naturali.

Per poter costruire un quadro economico completo, anche i valori intangibili della natura -che possono riflettersi nella volontà della società di pagare per proteggere risorse comuni- devono essere sistematicamente presi in considerazione nei processi decisionali alla stregua degli altri valori tangibili, come il cibo, l'acqua, etc..

La valutazione economica, in tal senso, non è vista come unica soluzione al problema dell'integrazione ambientale, ma come un utile strumento di correzione di quei meccanismi economici che, data l'invisibilità di certi valori della natura, hanno spesso incoraggiato l'uso inefficiente o anche la distruzione del capitale naturale, che pure è il fondamento delle nostre economie.

---

<sup>111</sup>Anantha K. Duraiappah, *Exploring the links: Human Well-being, Poverty and Ecosystem Services*, IISD, UNEP, 2004.

<sup>112</sup>Anantha K. Duraiappah, Marlene Roy, *Poverty and Ecosystems: prototype assessment and reporting method – Kenya case study*, IISD, 2007.

<sup>113</sup> <http://www.teebweb.org/InformationMaterial/TEEBReports/tabid/1278/Default.aspx>

#### 4. ANALISI DI APPLICABILITÀ DEI PRINCIPI ALLE LINEE GUIDA

Sulla base dell'analisi condotta nei capitoli precedenti si può a questo punto ipotizzare una struttura preliminare per le Linee Guida Ambiente, che può essere così articolata:

- Il quadro internazionale di riferimento generale;
- Il tema dell'Efficacia degli Aiuti;
- Il principio dello sviluppo sostenibile quale principio-guida (nonché obiettivo) fondamentale per la cooperazione ambientale;
- Il principio di integrazione ambientale quale mezzo principale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile;
- Gli approcci e strumenti per l'integrazione ambientale: Valutazione d'Impatto Ambientale, Valutazione Ambientale Strategica, Approccio Ecosistemico, *Integrated Capacity Development, Community-Based Natural Resource Management, Ecosystem and Human Well-being Framework, Valutazione Economica dei Servizi Ecosistemici*.

In questo capitolo esamineremo detti principi, approcci e strumenti, allo scopo di valutare possibili modalità di una loro applicazione agli obiettivi fissati per le Linee Guida. In particolare, dovendo i principi essere tradotti in linee guida quanto più possibile operative ed efficaci, si cercherà di valutare i problemi legati sia alla genericità di alcuni di essi, e sia alle carenze normative nazionali che possono rendere difficile una attuazione effettiva di alcuni altri.

Inoltre, si dovrà tenere conto del fatto che la valutazione delle iniziative DGCS non è una valutazione comparativa. In altri termini, una proposta di progetto sottoposta all'attenzione del Comitato Direzionale è valutata positivamente o negativamente sulla base di determinati criteri, ma senza esser messa a confronto con altre proposte. Questo è un elemento di cui si dovrà tenere conto nell'applicazione delle Linee Guida Ambiente, se si vorrà fare in modo che la DGCS possa comunque garantire una elevata qualità dei progetti approvati. E ciò potrà realizzarsi, ad esempio, prevedendo che la valutazione includa sia criteri "essenziali" che consentano di bocciare una proposta, sia criteri "non essenziali" che consentano di richiedere eventuali miglioramenti della stessa.

Si procederà dunque nell'analisi, sulla base della struttura su indicata.

## IL QUADRO INTERNAZIONALE

Dal quadro giuridico di riferimento internazionale ed europeo esaminato emerge un'ampia gamma di principi generali che possono essere applicati all'intera cooperazione allo sviluppo, a tutti i livelli, e senza distinzione di settori o aree tematiche.

Se, da un lato, l'ipotesi di ricavare da ciascuno di essi apposite indicazioni operative da inserire fra le Linee Guida Ambiente risulterebbe difficilmente realizzabile e ne appesantirebbe eccessivamente la struttura, dall'altro si ritiene opportuno non escludere completamente i riferimenti a questo insieme di principi, in considerazione della grande rilevanza che essi hanno nell'orientare la cooperazione verso il perseguimento dei suoi obiettivi.

Pertanto, il documento contenente le Linee Guida farà esplicito riferimento ai principali strumenti normativi dai quali detti principi hanno origine, intesi come riferimento, non solo per il settore della cooperazione ambientale, ma anche per tutti gli altri settori della cooperazione. Essi faranno dunque da premessa, o "cappello", alle Linee Guida Ambiente vere e proprie.

## L'EFFICACIA DEGLI AIUTI

Il tema dell'efficacia emerge, dalla già citata Programmazione Strategica triennale e dal *Piano Programmatico Nazionale per l'Efficacia degli Aiuti*, quale tema prioritario per la Cooperazione Italiana.

Sebbene i principi della *Dichiarazione di Parigi* siano da annoverarsi fra i principi generali cui si è fatto cenno al paragrafo precedente, e il *Piano Nazionale per l'Efficacia* non specifichi il modo in cui essi debbano essere inclusi nelle linee guida settoriali, si ritiene conveniente inserirle in modo esplicito tra le Linee Guida Ambiente.

E ciò soprattutto facendo agio sull'opportunità offerta dal fatto che il citato "*marker efficacia*" sia entrato ufficialmente nelle procedure operative della Cooperazione Italiana. Coerentemente, tutte le iniziative di cooperazione bilaterale intergovernativa -prima di essere sottoposte al Comitato Direzionale per l'approvazione- devono rispondere a un questionario<sup>114</sup> che valuta la misura in cui esse rispondono agli impegni derivanti dalla *Dichiarazione di Parigi*. Solo le proposte che ottengono un punteggio superiore a una certa soglia, calcolata sui criteri dell'efficacia, possono procedere nell'iter di approvazione.

---

<sup>114</sup> [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/pdf/Marker\\_efficaciaDGCS.doc](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/DGCS/uffici/ufficiol/pdf/Marker_efficaciaDGCS.doc)

Nella prassi odierna, tuttavia, si valuta l'efficacia di una proposta progettuale quando questa è già stata formulata, col conseguente rischio di indurre il valutatore (che è il referente stesso del progetto) a forzature interpretative, allo scopo di raggiungere il punteggio minimo necessario.

Si ritiene pertanto opportuno, per stimolare una applicazione reale dei principi dell'efficacia, inserire una linea guida che richieda esplicitamente che essi guidino, non solo la selezione, ma soprattutto la formulazione delle proposte di progetto.

## LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Gli strumenti giuridici e la letteratura tecnica qui esaminati mettono in risalto l'indubbia rilevanza del concetto di sviluppo sostenibile nel diritto internazionale dell'ambiente e per la cooperazione internazionale allo sviluppo, indipendentemente dal problema della natura giuridica stessa del concetto.

Un primo tassello utile per questo studio è fornito dal *Consenso europeo*, che tra i "common objectives", all'Art. 5 stabilisce che "l'obiettivo primario e predominante (overarching) della Cooperazione Europea è l'eliminazione della povertà in un contesto di sviluppo sostenibile". Così anche il Consiglio Europeo, che definisce lo sviluppo sostenibile "un obiettivo chiave [...] per tutte le politiche della Comunità Europea", e [...] "obiettivo fondamentale dell'Unione Europea"<sup>115</sup>.

Coerentemente con tali fonti si propone, per le nostre Linee Guida, di attribuire al concetto di sviluppo sostenibile il ruolo di principio-guida fondamentale per il settore della cooperazione ambientale sottolineandone, contestualmente, il carattere di "obiettivo" sia per la cooperazione ambientale e sia per l'intera cooperazione allo sviluppo.

La questione cruciale a questo punto è come trasferire un concetto così ampio all'interno delle Linee Guida conferendogli al tempo stesso una sufficiente efficacia operativa, data l'*insufficienza di criteri utili a determinare il raggiungimento degli standards previsti in tema di sostenibilità*<sup>116</sup>.

Una ipotesi, avendo già limitato il nostro campo d'azione ai processi di programmazione e progettazione della Cooperazione Italiana, potrebbe essere quella di prescrivere che tali

---

<sup>115</sup> Fois, *Il Diritto Ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e comparati*, Cordini-Fois-Marchisio, Torino, 2008, p. 63.

<sup>116</sup> Handl, 1990, Lowe, 1999; cit. in: Cadin, *L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale*, in *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Spatafora-Cadin-Carletti, Torino, 2007, p. 98.

processi siano conformi ai principi che compongono il concetto di sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai principi di Rio.

Rendendo esplicito l'impegno a perseguire l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile, questa soluzione si pone –seppure con tutti i limiti già espressi- nell'ottica di contribuire ad orientare i processi di programmazione e progettazione in funzione di detto obiettivo.

## **L'INTEGRAZIONE AMBIENTALE**

Il principio d'integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche settoriali, espressione giuridica della trasversalità ambientale, si raffigura quale mezzo principale per perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, come indicato dalla *Dichiarazione di Rio* e ribadito da tutti i principali accordi ambientali a livello internazionale ed europeo, dalla *Dichiarazione di Johannesburg* a quella del Millennio, dal *Trattato sul Funzionamento dell'UE* al *Consenso europeo sullo sviluppo*.

Avendo innanzitutto rilevato una imprecisione nel modo in cui il tema ambientale è inquadrato nei documenti programmatici della Cooperazione Italiana, si ritiene opportuno che le linee guida sull'integrazione esprimano in modo esplicito, prima ancora di formulare indirizzi specifici, il concetto della trasversalità del tema ambientale rispetto a tutti gli altri settori d'intervento.

Come già ribadito per i concetti precedenti, anche il tema dell'integrazione verrà affrontato limitatamente all'ambito dei processi di programmazione e progettazione, qui con particolare riferimento alla suddivisione della Cooperazione Italiana in aree tematiche, cui sono preposte le funzioni tecniche di progettazione e valutazione. Pertanto, le Linee Guida saranno rivolte a due differenti livelli: quello delle aree tematiche (per la progettazione), e quello della programmazione territoriale.

Da un punto di vista delle procedure, citando un passo di un discorso italiano sull'integrazione ambientale nella Cooperazione, "*l'inadeguata attenzione rivolta dalla comunità dei donatori alla definizione di indicatori oggettivi di mainstreaming ambientale nei progetti di cooperazione e di procedure/metodologie standard, fanno sì che oggi non si sia in condizione di monitorare oggettivamente né la misura né il successo delle azioni di tale integrazione, ancor meno i rapporti*



*di costo-efficacia delle risorse a ciò impegnate*<sup>117</sup>. Ciò mette certamente in evidenza un primo limite all'applicazione efficace del principio di integrazione.

Inoltre, riteniamo che l'integrazione dei temi ambientali nei processi decisionali interni all'istituzione richieda, non solo una dichiarazione d'intenti (raffigurabile nelle Linee Guida), ma anche un impegno e uno sforzo sul piano organizzativo e su quello formativo da parte dell'istituzione stessa. Coerentemente con tali premesse sarà essenziale elaborare, unitamente alle Linee Guida, alcune ipotesi di seguiti che la Cooperazione Italiana potrà dare per favorire il raggiungimento degli impegni da esse prescritti. Tali azioni saranno qui delineate in forma sintetica e preliminare, essendo per esse necessario uno studio più approfondito che andrà di pari passo con la formulazione della versione definitiva delle stesse linee guida.

A livello di aree tematiche si può ipotizzare un duplice intervento:

1. Diffondere, tra il personale preposto alla progettazione nelle diverse aree tematiche, le conoscenze relative ai legami esistenti tra la sfera ambientale e tutti gli altri temi della Cooperazione. In particolare, un percorso formativo potrebbe strutturarsi sulle interconnessioni esistenti tra l'Obiettivo n.7 e gli altri Obiettivi del Millennio. Come già rilevato, tali connessioni devono essere espresse e valutate con chiarezza per evitare che i singoli 8 obiettivi vengano trattati come obiettivi indipendenti e non come elementi di un unitario processo di sviluppo. Un tale slegamento è portato oggi a rallentare, quando non contrastare, il progresso raggiunto nel perseguimento dell'obiettivo ultimo, che è appunto quello dello sviluppo sostenibile;
2. Promuovere l'integrazione del tema ambientale nelle Linee Guida di tutte le altre aree tematiche.

A livello di programmazione territoriale, le linee guida potrebbero avanzare "raccomandazioni" ai responsabili della programmazione affinché essi tengano conto, in fase di definizione delle priorità tematiche d'intervento nei diversi paesi, dei documenti strategici nazionali (*Country Strategy Papers*) opportunamente integrati da considerazioni ambientali (ad es. i *Country Environmental Profiles*).

---

<sup>117</sup> Guillet, *Il mainstreaming ambientale nella Cooperazione Italiana*, discorso dell'Italia all'Expert Meeting on Mainstreaming Biodiversity in Development Cooperation, UNEP/CBD, Montreal, Canada, 13-15 Maggio 2009.

## GLI STRUMENTI PER L'INTEGRAZIONE AMBIENTALE

In questo paragrafo si esamineranno gli strumenti per l'integrazione ambientale applicabili nella fase di formulazione dei programmi e dei progetti della Cooperazione Italiana, a cominciare dalla Valutazione d'Impatto Ambientale e dalla Valutazione Ambientale Strategica. Nonostante questi ultimi siano internazionalmente riconosciuti quali principali strumenti per il *mainstreaming*, la questione di una loro applicazione sistematica ed effettiva alla cooperazione italiana si prefigura come la questione più delicata tra quelle fin qui discusse. E ciò anche in ragione delle carenze normative nel nostro paese in tal senso.

Inoltre, occorre ricordare che VIA e VAS risultano applicabili solo qualora siano disponibili opportuni dati e informazioni ambientali, attendibili anche a livello storico. E questo aspetto può rappresentare un reale problema nei PVS.

Allo stato attuale, nelle sue procedure interne, la Cooperazione Italiana prescrive "verifiche di impatto ambientale" cui devono essere sottoposte le proposte progettuali prima dell'approvazione da parte del Comitato Direzionale. Nello specifico, la procedura richiede al responsabile della valutazione tecnico-economica della proposta progettuale (l'esperto dell'Unità Tecnica) di *"indicare se vi siano effetti del Progetto sull'ambiente e come lo stato ambientale potrebbe condizionarne la realizzazione. Sintetizzare [...] i risultati delle verifiche di impatto ambientale effettuate la cui relazione dovrà essere presente agli atti: andrà in primo luogo verificata la valenza ambientale del Progetto (valutazione intermedia della compatibilità ambientale). Se tale controllo darà risultato positivo, dovrà essere effettuata la valutazione d'impatto ambientale (VIA) ai sensi della vigente normativa [...]"*<sup>118</sup>.

Quella su citata è la procedura di "screening", procedura tecnico-amministrativa che si applica ad una proposta progettuale, e intesa a valutare in via preliminare se il progetto necessita di essere sottoposto procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale in fase di formulazione, sulla base della significatività del suo impatto ambientale.

Nella prassi applicativa il paragrafo "aspetti ambientali" di una scheda di valutazione tecnico-economica può risolversi con la dichiarazione che *"tutte le attività sono realizzate nel rispetto dell'ambiente"*, senza ulteriori informazioni, né motivazioni.

---

<sup>118</sup> Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Modello per la Valutazione Tecnico-Economica*, <http://maenet/dgcs/home/Modelli.htm>

In un tale contesto, l'approccio più concreto potrebbe essere quello di fare agio su quanto già prescritto ed utilizzare le Linee Guida per stimolarne l'applicazione, assicurando parallelamente l'impegno da parte della Cooperazione Italiana a fornire allo staff di riferimento adeguati strumenti conoscitivi affinché essi possano applicare correttamente la procedura di screening. Impegno che richiederà, necessariamente, uno sforzo organizzativo da parte dell'istituzione e, in particolare, di supporto tecnico da parte dell'area tematica "Ambiente" alle altre aree tematiche.

Tra i vari modelli adottati dai paesi europei, quello della Cooperazione inglese (DFID) fornisce utili spunti su come affrontare il problema nel nostro caso. Il sistema adottato dalla DFID si fonda sull'inserimento delle considerazioni ambientali nell'intero ciclo di progetto, incluso il quadro logico. Lo screening ambientale è prescritto per tutte le iniziative ("obbligatorio" o "raccomandato", in relazione all'ammontare dell'investimento).

*"Lo screening deve essere completato contestualmente al concept note del progetto, ed eventualmente considerare alternative quali: differenti approcci, tempi, scala d'intervento e localizzazione. Uno screening realizzato in fasi successive potrebbe risultare in ritardi e maggiori costi. Uno screening precoce assicura inoltre che opportunità e rischi ambientali possano essere compiutamente integrati nel processo di formulazione del progetto, e adeguatamente rappresentati nel quadro logico e nel budget"*<sup>119</sup>.

Le note che compongono lo screening ambientale, secondo le procedure DFID, sono accluse alla proposta di progetto stessa. Responsabili dello screening sono i referenti dei progetti (corrispondenti, nel caso della Cooperazione Italiana, agli esperti tecnici delle diverse aree tematiche). Affinché essi siano in grado di applicare la procedura, il Dipartimento di Sviluppo inglese ha realizzato, tra l'altro, un apposito manuale che ne spiega passo per passo le modalità (in caso di necessità è previsto il ricorso ad *adviser* esterni). Lo screening può indicare, nelle sue conclusioni, che il progetto non comporterà impatti ambientali significativi, e per esso non sarà necessario realizzare ulteriori valutazioni ambientali. In caso contrario, la scheda di progetto dovrà precisare quali ulteriori valutazioni saranno necessarie, e chi le dovrà realizzare. Questo anche nel caso di iniziative co-finanziate da altri donatori.

La Commissione Europea, nel suo sito dedicato all'Integrazione Ambientale nella Cooperazione allo Sviluppo, propone le proprie linee guida sullo screening ambientale<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> UK Department for International Development, *Environment Guide – a guide to environmental screening*, DFID, 2003, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DfID\\_Environment\\_Guide\\_2003\\_PDF\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DfID_Environment_Guide_2003_PDF_en.pdf).

<sup>120</sup> <http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm>

In relazione al quadro logico, la stessa Commissione fornisce, nel già citato Manuale sull'Integrazione Ambientale, indicazioni sulle modalità di costruzione dei cosiddetti *Green Logical Frameworks*<sup>121</sup>.

I manuali sopra citati potranno dunque risultare utili a integrare gli sforzi di supporto tecnico che si renderanno opportuni da parte della Cooperazione Italiana al fine di stimolare l'applicazione efficace delle linee guida in tema di integrazione ambientale. Più precisamente, si ritiene essenziale che la Cooperazione Italiana adotti ufficialmente un suo manuale (o faccia riferimento ad uno già pubblicato da altra istituzione internazionale), e a ciò faccia esplicito riferimento nelle Linee Guida.

Nello caso specifico del sostegno finanziario a piani o programmi settoriali dei PVS, si entra nel campo di applicazione della Valutazione Ambientale Strategica. Tuttavia, per la VAS "*non esiste un modello di procedure o metodologie come quelle disponibili per la VIA. La metodologia varierà in relazione allo scopo della valutazione. Ciò di cui disponiamo, è un insieme di principi in fase di evoluzione, che aiutano a descrivere il processo di valutazione*"<sup>122</sup>.

La Valutazione Ambientale Strategica può essere affrontata prescrivendo, attraverso le linee guida, che la proposta di finanziamento includa almeno un livello minimo di informazioni. In particolare, se tale valutazione sia già stata condotta in riferimento al piano o programma in oggetto, da chi, e con quali risultati. Oppure, in caso contrario, se sia auspicabile realizzarla e se il finanziamento richiesto vada in parte a finanziare la sua realizzazione. O infine, in caso di co-finanziamento di più donatori, chi se ne prenderà carico.

Per un quadro più completo sarebbe poi utile un riferimento a due aspetti che già le ricognizioni relative all'esperienza italiana nella valutazione della Programmazione Comunitaria 2007-2013<sup>123</sup> hanno fatto emergere per la loro centralità: *capacity building* e *governance*. Pertanto, il sostegno a piani o programmi settoriali dovrebbe opportunamente includere un contributo alla creazione delle condizioni per lo sviluppo dei due citati aspetti.

Infine, come evidenziato nel capitolo precedente, per favorire l'integrazione degli obiettivi ambientali globali nei progetti di cooperazione, sono stati selezionati i seguenti ulteriori

---

<sup>121</sup><http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-environment-climate/minisite/2-tools-and-methods/green-logical-framework-indicators>

<sup>122</sup> UK Department for International Development, *Environment Guide – a guide to environmental screening*, DFID, 2003, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DfID\\_Environment\\_Guide\\_2003\\_PDF\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DfID_Environment_Guide_2003_PDF_en.pdf).

<sup>123</sup> Cfr. Del Cielo, Forni, Scipioni, Disi *La governance della VAS nella programmazione comunitaria 2007-2013*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, Dicembre 2010

approcci: l'Approccio Ecosistemico, la Valutazione Economica dei Servizi Ecosistemici, il *Community-Based Natural Resource Management*, il *Capacity Development* Integrato, il trasferimento di tecnologie compatibili con l'ambiente, *l'Ecosystem and Human Well-being Framework*.

Se, da un lato, l'applicazione di tali strumenti a livello progettuale non parrebbe generare complicazioni del tipo di quelle viste per la VIA e la SEA, dall'altro si deve tenere conto del fatto che essi non possono essere considerati gli unici strumenti in tal senso.

Pertanto, si ritiene che, in riferimento a detti strumenti, le Linee Guida possano essere formulate utilizzando una terminologia che ne incoraggi l'utilizzo, a seconda delle opportunità e del caso specifico.

Trattandosi di strumenti specialistici, sarà anche in questo caso necessario un impegno da parte della Cooperazione Italiana a predisporre un percorso formativo per il personale responsabile in tutte le aree tematiche. Nella loro versione definitiva, sarà utile accompagnare le stesse Linee Guida con appositi manuali (già prodotti da varie fonti a livello internazionale) sull'applicazione di detti strumenti.

Aggiungiamo una considerazione sull'opportunità che una effettiva e coerente integrazione ambientale nelle iniziative di cooperazione rivolga l'attenzione non solo a dette iniziative (oggetto del presente studio), ma anche alla "performance ambientale" degli enti esecutori delle stesse<sup>124</sup>.

Infine, un'ultima considerazione sul fatto che l'applicazione degli strumenti fin qui esaminati alla gestione dei progetti implica una gestione flessibile degli stessi, capace cioè di adattarsi a eventuali rischi e/o opportunità che emergono in corso d'opera. L'applicazione dell'approccio di *adaptive management* non è sempre agevole nella prassi esecutiva delle iniziative di cooperazione, a causa di una loro rigidità "congenita", legata a vari fattori fra cui una durata generalmente breve e procedure burocratiche complicate in caso di adattamenti che implicano variazioni del budget approvato.

*Giorgio Grussu*  
*UNEP-DGCS Environmental Affairs Officer*  
*Settembre 2011*

---

<sup>124</sup> Vedasi, ad esempio, *EMAS, Eco-Management and Audit Scheme*, <http://www.apat.gov.it/certificazioni/site/it-IT/EMAS/>, [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)

