



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Roberto Palea*

**Evitare il disastro ambientale,  
nutrire la speranza**

Gennaio 2019 - n. 38





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

ROBERTO PALEA è membro del Consiglio Direttivo e già Presidente del Centro Studi sul Federalismo.

## **Evitare il disastro ambientale, nutrire la speranza**

*Roberto Palea*

Quando, nel 1972, il Club di Roma (fondato cinquant'anni fa da Aurelio Peccei, economista ed industriale torinese)<sup>1</sup> pubblicò il *Rapporto sui limiti dello sviluppo*, frutto delle ricerche di un gruppo di studiosi del prestigioso Massachusetts Institute of Technology (MIT), coordinati da Donella e Dennis Meadows, il dibattito che scatenò, a livello internazionale, fu di enormi dimensioni.

Venne posto in discussione il tentativo di prevedere, basandosi su modelli matematici ed utilizzando i primi calcolatori elettronici, gli scenari per i successivi 130 anni (fino al 2100). In realtà la ricerca, al di là di alcune intrinseche debolezze, poneva in discussione il mito della crescita che ha egemonizzato larga parte della cultura delle nostre società, in particolare nel secolo scorso. Soprattutto, gli scenari che presentava contrastavano con l'ottimismo sulle possibilità e capacità tecnologiche dell'uomo, in un'epoca in cui venivano lanciati dalla NASA i primi satelliti di rilevamento spaziale e lo sviluppo economico, nei paesi industrializzati, era al suo culmine dopo l'intensa attività di ricostruzione post bellica. Inoltre gli scienziati che studiavano la natura, la biochimica e l'ambiente erano influenzati dalle teorie di James Lovelock<sup>2</sup>

propugnatore dell'ipotesi di "Gaia", secondo cui la Terra, considerata come un unico superorganismo, ha sempre, alla fine, la capacità di riparare i propri danni. Lovelock ha poi cambiato diametralmente opinione e in *The Revenge of Gaia* (2006) ha accreditato le tesi più allarmiste sulla sorte del Pianeta.

Rileggendo, a distanza di quasi 50 anni, il Rapporto del Club di Roma, si deve riconoscere che la realtà ha superato, a ritmi incredibili, le già fosche previsioni sulle tendenze della situazione ambientale, sociale ed economica della Terra.

Basti pensare che gli esseri umani erano allora 3,5 miliardi ed oggi sono circa 7,6 miliardi, più che raddoppiati nell'arco di una generazione, cresciuti del 117% in solo mezzo secolo.

Alla Conferenza per il cinquantesimo anniversario del Club di Roma, tenutasi nell'ottobre 2018, hanno partecipato alcuni dei massimi studiosi nel campo dello sviluppo sostenibile, dell'economia ecologica, della scienza del clima e della Terra. Detta Conferenza ha concluso che:

"le concentrazioni di gas serra nell'atmosfera sono cresciute da 322 a 403 parti per milione (un aumento devastante, che ha appena prodotto i tre anni più caldi in assoluto della storia della climatologia, 2014, 2015 e 2016, un'impressionante tripletta). Gli abitanti delle città sono passati da 1,3 miliardi a 4, cioè sono più che triplicati (+207%) e le megalopoli con più di 10 milioni di abitanti sono passate dalle tre del 1968 (New York, Shanghai e Tokio) alle 22 attuali. Alla crisi ambientale globale si sono aggiunte, in questi ultimi due decenni, quelle sociali, politiche e morali. Miliardi di persone non hanno più fiducia nei loro governi e nella politica, crescono i populismi aggressivi, la povertà si è allargata e approfondita in molti Paesi del mondo. Valutare il successo di una società in termini di PIL è sempre più inadeguato,

anche per misurare la crescente disegualianza tra ricchi e poveri. La massimizzazione del profitto e la salvaguardia del Pianeta sono in un conflitto ormai insanabile"<sup>3</sup>.

I danni ed i drammi prodotti dai cambiamenti climatici sono ormai ben presenti ai decisori politici, ai cittadini che ne sono vittime e all'opinione pubblica mondiale.

Lo scenario peggiore arriva proprio dagli Stati Uniti del "ne-gazionista" Donald Trump. Tredici Agenzie federali ambientali degli Stati Uniti hanno stimato e reso pubblica la valutazione del costo annuo di 500 miliardi di dollari per l'economia americana (2,5% del PIL) se i gas ad effetto serra non dovessero ridursi e continuassero a crescere secondo il trend evidenziato nel 2017, con una traiettoria che porterebbe all'aumento catastrofico della temperatura media del Pianeta di 4°C nel corso del secolo<sup>4</sup>.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha recentemente stimato in 7 milioni il numero di morti che si è verificato per malattie cardiache, circolatorie e polmonari causate da inquinamento atmosferico<sup>5</sup>.

Secondo la *Global Commission on the Economy and Climate*<sup>6</sup>, il riscaldamento climatico avrebbe prodotto, nel solo 2017, danni economici per 320 miliardi di dollari. Da parte sua l'ONU teme che i migranti economici provenienti da zone devastate da alluvioni o siccità possano aumentare di ulteriori 140 milioni di persone entro il 2050<sup>7</sup>.

Progredendo il riscaldamento climatico, i fenomeni meteo-climatici estremi diventeranno sempre più ordinari in ogni parte del mondo, quali siccità, desertificazione, forti uragani, improvvise piene di corsi d'acqua, alluvioni, esondazioni, ondate di calore, incendi boschivi.

Inoltre, anche se la più grave, quella climatica non è l'unica emergenza ambientale che l'umanità deve fronteggiare. Senza pretesa di esaustività, segnalo altri rischi ambientali che richiedono pronta attenzione e vigilanza nonché adeguate politiche di contenimento/miglioramento su scala globale.

- L'utilizzo della plastica non biodegradabile comporta l'inquinamento dei mari, mette in pericolo la sopravvivenza delle specie marine e crea enormi isole di rifiuti di plastica nell'Oceano Pacifico (*Great Pacific Garbage Patch*) e nell'Oceano Indiano;
- la produzione di beni, in assenza dell'instaurazione di un'economia circolare, basata sul riciclo dei materiali, determina il consumo crescente di risorse naturali (per definizione, finite, e quindi in graduale, progressivo esaurimento) e determina come sottoprodotto la creazione di rifiuti, talvolta tossici. Ai quali vanno sommati i rifiuti solidi urbani che, nell'incapacità di educare e, se del caso, obbligare i cittadini a una capillare raccolta differenziata, vanno anch'essi raccolti e smaltiti. Lo smaltimento dei rifiuti industriali e urbani avviene attraverso inceneritori o termovalorizzatori, senza considerare i roghi o gli sversamenti illegali per mano dell'uomo. Queste attività influiscono sulla qualità dell'aria e comportano pericoli per la salute delle persone e degli animali (diffusione di tumori, affezioni alle vie respiratorie, malformazioni genetiche, ecc.);
- l'acidificazione degli oceani, quale conseguenza dell'assorbimento in eccesso della CO<sub>2</sub>, che produce gravi effetti sulla salute degli organismi marini (plancton, molluschi, coralli, ecc.), alla base della catena alimentare marina;

- buco dell'ozono, in via di nuovo allargamento, per effetto di nuovo incremento di produzione ed emissione di Clorofluorocarburi (CFC) già messi al bando per mezzo del Protocollo di Montreal del 1988;
- utilizzo eccessivo di concimi di sintesi in agricoltura che altera i naturali cicli biochimici di azoto e fosforo, i cui residui si accumulano nei corsi d'acqua e nei mari, inquinandoli;
- carenza di acqua dolce utilizzabile, in tutto il mondo, a causa degli sprechi, delle condutture vetuste, degli eccessivi usi industriali e domestici;
- consumo (irreversibile) dei suoli per la loro cementificazione, sottraendoli a corretti utilizzi naturali, in agricoltura. Il suolo è necessario per produrre cibo, filtrare l'acqua, proteggere dalle alluvioni ed assorbire CO<sub>2</sub>;
- deforestazione selvaggia, nei Paesi dell'America Latina e dell'Estremo Oriente (circa 50.000 ettari al giorno), per destinare il suolo ad infrastrutture e/o ad attività agricole e allevamento del bestiame, con la conseguenza di causare l'esaurimento della capacità produttiva del terreno, impoverendo, nel contempo la biodiversità vegetale ed animale;
- inquinamento di aria, acqua e suoli attraverso l'uso e l'immissione di prodotti chimici di sintesi che alterano la qualità dell'aria, dell'acqua e dei suoli, senza consapevolezza delle sue conseguenze complessive;
- perdita di biodiversità, ormai avanzata, per la pressione dell'attività umana sull'ambiente che causa l'estinzione di massa ed irreversibile di specie vegetali ed animali e, quindi, sconvolge la biosfera da cui dipendiamo.

Il Club di Roma fu tra i primi ad avvertire la comunità internazionale dei gravi rischi che correva per effetto del deterioramento ambientale, ma gli studi sull'argomento, nei decenni successivi, coinvolsero l'ONU e un gran numero di scienziati di ogni Paese che produssero ponderosi e documentati studi su ogni suo aspetto.

La conoscenza di tutte queste emergenze ambientali globali che, se non risolte, possono compromettere la stessa sopravvivenza del genere umano, risale almeno al Summit della Terra del 1992<sup>8</sup>, organizzato dalle Nazioni Unite a Rio de Janeiro, nel quale tutti i problemi di cui sopra vennero posti sul tappeto e discussi approfonditamente dai capi di Stato e di Governo dei principali Stati membri dell'ONU e dai rappresentanti dell'allora "Comunità Europea" nel suo complesso.

La Conferenza internazionale di Rio de Janeiro si chiuse con l'approvazione di documenti molto impegnativi da parte dei Paesi rappresentati e dalla Comunità Europea; quindi da allora si sono succeduti proclami, manifestazioni di volontà, Convegni ed Accordi internazionali, manifestazioni di cittadini in ogni parte del mondo che richiedevano maggior rispetto per il Pianeta, a partire dalla drastica riduzione del consumo di carburanti fossili e dalla messa in sicurezza delle foreste amazzoniche. Si è così giunti all'Accordo sul Clima di Parigi, del 12 dicembre 2015, storico, in quanto approvato da quasi tutti i Paesi della Terra (195 Stati) e ratificato dalla maggior parte di essi in tempi rapidissimi<sup>9</sup>.

Nel frattempo è stato chiarito che contrastare il cambiamento climatico e gli altri fattori di degrado ambientale, non è solo emergenza, ma anche opportunità di crescita e di occupazione. L'economia *green*, basata su nuovi processi produt-

tivi, tecnologie per le economie rinnovabili e per il riciclo dei rifiuti, *mobility revolution* per automobili e mezzi di trasporto a trazione elettrica, ridefinizione dei metodi costruttivi degli edifici e dell'organizzazione delle città, efficienza energetica, riciclo dei materiali, ecc., richiedono una gran quantità di manodopera specializzata e non.

D'altra parte, la costruzione di infrastrutture moderne, la sistemazione del territorio, la regolazione del regime delle acque e degli invasi, il contenimento del mare, la manutenzione ed il rifacimento di strade, ponti, gallerie, canali, scuole, edifici di pubblica utilità ed ospedali, riguardano tutti gli Stati dell'Occidente e richiedono negli Stati Uniti e nell'UE sforzi eccezionali per dare vita ad un New Deal del XXI secolo, sul modello del New Deal promosso da Roosevelt negli anni 1933-1937, basato su uno straordinario Piano di riforme, per dare più sicurezza ai cittadini, evitare o ridurre i costi degli eventi calamitosi ed offrire occasioni di occupazione, soprattutto ai giovani.

A tutto ciò si contrappone il grandioso progresso tecnologico in tutti i settori interessanti le emergenze ambientali le quali possono efficacemente essere affrontate con tecnologie già esistenti, considerate efficaci ed efficienti. Ad esempio l'IEA (*International Energy Agency*) certifica che "i costi in rapida flessione trasformano l'energia solare nella fonte più economica di nuova generazione elettrica". Non a caso si registra un accentuato interesse per tale tecnologia da parte dei produttori di energia (Total, ENI, ENEL ecc.).

Nonostante tutto ciò, da 25 anni – tanti separano la Conferenza di Rio dall'Accordo internazionale di Parigi e dalla successiva, ancora dilatoria, Conferenza delle Parti (COP 24)

di Katowice del dicembre 2018 – tutti gli impegni verbali e gli Accordi scritti sono stati disattesi o rinviati da una Conferenza indetta dall'ONU all'altra.

Gli esperti dell'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), nell'ultimo loro rapporto<sup>10</sup>, sostengono che al Pianeta rimangono solo 12 anni per investire decisamente le tendenze alle emissioni nell'atmosfera di gas ad effetto serra, prima che si raggiunga la soglia di irreversibilità nel riscaldamento della Terra. Insieme con gli scienziati che si occupano dei problemi del progressivo degrado ambientale nei settori che ho ricordato in precedenza, ci dicono che non si può più aspettare: è giunta l'ora di adeguate azioni globali!

Dobbiamo quindi chiarire, ancora una volta, quali sono le ragioni dello stallo sistematico e rispetto ai provvedimenti di miglioramento ambientale necessari per preservare l'umanità (e soprattutto le generazioni future) dai disastri, dai costi, anche in termini di vite umane, vegetali ed animali e dai danni, di ogni tipo che comporterebbe l'adattamento della Terra ad un'evoluzione del clima verso i + 3-5°C ed un trend di prosecuzione esponenziale del degrado ambientale nei fattori ricordati.

Ha certamente influito fino ad ora l'influenza degli Stati e delle potentissime *lobby* dei produttori di petrolio, di gas naturale, di carbone che difendono con i denti le loro posizioni dominanti e di privilegio. Basti pensare che, oggi, si fa difficoltà a finanziare il *Global Green Fund*, istituito a Cancun, nel 2010, per 100 miliardi di dollari all'anno, rimasti sulla carta, quando i soli, antistorici, contributi degli Stati alle imprese estrattrici di carbone assommano a 600 miliardi di dollari all'anno.

Un secondo elemento deriva dalla strutturale difficoltà della democrazia (una conquista universale della civiltà, insopprimibile) ad operare con visione di lungo periodo e costretta alla “*visione corta*”, da un'elezione del Parlamento all'altra, intervallo nel quale i governi democratici non sono in grado (a pena di rischiare la propria rielezione) di assumere decisioni che scontentano gli elettori, imponendo agli stessi costi e sacrifici immediati, in vista di vantaggi che si realizzerebbero soltanto nel medio o lungo periodo.

Nelle democrazie autoritarie e nelle dittature tali limiti non esistono: lampante è, oggi, il caso della Cina, nella quale le riforme più incisive, quali quelle riguardanti l'istruzione diffusa, le Università di eccellenza e la formazione del capitale umano vengono realizzate rapidamente, senza particolare ricerca del consenso popolare, così come gli impegnativi Piani pluriennali per le infrastrutture e per i Trasporti (si pensi al grandioso progetto per la Nuova Via della Seta in cui sono impegnati miliardi di dollari, anche al di fuori dei confini fisici della Cina), basandosi prevalentemente sulla lungimiranza del Presidente Xi Jinping che controlla il partito e, tramite il partito, l'Assemblea nazionale del Popolo e, quindi, lo Stato della Repubblica popolare cinese.

Peraltro la democrazia è una conquista irrinunciabile, un pilastro portante, assieme ai valori della libertà e dell'uguaglianza, della civiltà universale dell'umanità. D'altra parte, parafrasando Winston Churchill, tutte le forme di governo che si sono sperimentate finora si sono dimostrate peggiori della democrazia, nonostante i suoi difetti.

Ma l'elemento più importante da considerare è l'egoistica difesa, da parte degli Stati, della loro vera o supposta sovranità

che, per ciò che riguarda problemi che hanno dimensione continentale o mondiale, è completamente evaporata.

Per governare insieme, problemi complessi su scala globale non è più sufficiente la semplice cooperazione internazionale. Ogni Accordo internazionale tra Stati sovrani è in grado di “fotografare” una situazione statica e di rilevare la volontà dichiarata, al momento della rispettiva sottoscrizione dei Capi di Stato o di Governo, ma non serve per affrontare situazioni in continua evoluzione, largamente imprevedibili nei loro sviluppi, come nel caso degli eventi climatici o ambientali; né a stabilizzare la volontà degli Stati, pur internazionalmente vincolati, nel frequente avvicendamento di persone o di partiti nei governi nazionali (es. Clinton/Bush, Obama/Trump).

Come si può governare insieme fenomeni complessi, di dimensioni mondiali, senza adeguate istituzioni comuni, dotate di autonomia gestionale, idoneamente finanziate?

Nel caso di problemi di dimensioni globali, gli Stati debbono adottare il metodo federale, costituendo istituzioni sovranazionali, indipendenti, coordinate con il livello inferiore di governo degli Stati e con l'UE (nel caso degli Stati dell'Europa), cui venga affidata l'attuazione delle politiche comuni da perseguire, adeguatamente finanziate da contributi degli Stati e/o da mezzi propri provenienti da una riconosciuta capacità di imposizione di tasse e/o di indebitamento; istituzioni sottoposte a controllo democratico nei modi e nelle forme che verranno determinate.

I federalisti hanno da tempo proposto la costituzione di un'Agenzia od Organizzazione Mondiale per l'Ambiente, sotto l'egida dell'ONU, sovraordinata rispetto agli Stati della COP, richiamandosi al modello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951)<sup>11</sup> nel processo di unificazione europea.

Non c'è alternativa per gli Stati nazionali se vogliono affrontare e risolvere problemi la cui dimensione li sovrasta.

La storia del processo di unificazione europea ne è la plastica evidenza. Le attuali difficoltà di tale processo dipendono proprio dal fatto che parte degli Stati membri non pare disposta ad accettare nuove limitazioni alla propria sovranità, per attuare politiche europee più efficienti, messe in atto da istituzioni sovraordinate, quali sono gli organi dell'UE.

La sovranità appartiene al popolo che, tuttavia, la deve e può esercitare a mezzo di istituzioni operanti ciascuna nel suo ordine, a seconda della dimensione dei problemi da risolvere: locali (tipicamente Comuni e Regioni), nazionali (lo stato nazionale), continentali (in Europa, l'UE).

A livello globale il cittadino cosmopolita deve rivendicare il proprio diritto/dovere di partecipare alle decisioni concernenti la pace o la guerra, le emergenze ambientali, la politica economica e sociale del Pianeta, che riguardano l'umanità intera, a mezzo di istituzioni democratiche a livello mondiale, sovraordinate agli Stati.

La cooperazione internazionale deve assumere la forma di un'organizzazione indipendente, fondata sul federalismo, restando gli Stati l'ossatura naturale della sua azione.

Il primo Ente che deve essere convinto di ciò è l'UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)<sup>12</sup>, il suo Segretariato, i funzionari e ricercatori che ci lavorano, affinché questi si rendano conto che il loro impegno e i loro sforzi risultano vani ed inefficaci se gli Accordi internazionali che pazientemente tessono non prevedono, come condizione preliminare, la costituzione della suddetta ossatura istituzionale, sopranazionale, dotata di adeguati poteri e mezzi finanziari, capace di agire.



Essi debbono esaminare la storia della loro attività e l'enorme mole di lavoro svolta, partendo da Rio de Janeiro nel 1992, passando per il protocollo di Kyoto, approvato nel dicembre 1997, entrato in vigore nel 2005 a seguito della ratifica di 196 Stati, dopo estenuanti negoziati durati ben 7 anni, all'Accordo internazionale sul Clima di Parigi del 2015. È ben noto che il Protocollo di Kyoto<sup>13</sup> proponeva di ridurre, mediamente, entro il 2012 le emissioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera di appena il 5,2%, misura del tutto insufficiente, come ci si è accorti a posteriori; target comunque raggiunto per caso, in molti Paesi, non per effetto degli impegni internazionali assunti, ma per motivi di politica interna.

Il ben più severo Accordo di Parigi finora non ha prodotto alcun effetto: dopo la COP 21 di Parigi, le successive COP tenutesi in vari Paesi, fino a Katowice (COP 24), non hanno ancora raggiunto il consenso per la sua applicazione ed il finanziamento.

In modo sintetico e semplicistico si potrebbe dire: mentre il mondo brucia la diplomazia dell'UNFCCC gira a vuoto.

Mi piacerebbe vedere una reale richiesta di azione da parte di tutti quelli che vivono nel Pianeta che condividiamo. Mi piacerebbe vedere tutte le persone dei luoghi colpiti più duramente dagli effetti del riscaldamento globale e dalle emergenze ambientali e quelle che fuggono dalla siccità e dalla desertificazione, neglette e scacciate da tutti, unirsi a coloro che ancora hanno acqua da bere, cibo per sfamarsi, un tetto sotto il quale ripararsi, una speranza rimasta, per chiedere il cambiamento che veramente conta.

## Riferimenti

- 1 [www.clubofrome.org](http://www.clubofrome.org)
- 2 <https://www.theguardian.com/books/2006/feb/12/scienceandnature.features>
- 3 <http://www.greenreport.it/news/clima/club-di-roma-dopo-50-anni-salvare-il-pianeta-e-ancora-possibile/>
- 4 <https://www.tpi.it/2018/12/09/rapporto-clima-usa>
- 5 [https://www.repubblica.it/ambiente/2018/05/02/news/il\\_90\\_della\\_popolazione\\_mondiale\\_respira\\_aria\\_inquinata\\_7 mln\\_morti-195304000/](https://www.repubblica.it/ambiente/2018/05/02/news/il_90_della_popolazione_mondiale_respira_aria_inquinata_7 mln_morti-195304000/)
- 6 <https://newclimateeconomy.report/2018/executive-summary/>
- 7 <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell--preparing-for-internal-climate-migration>
- 8 <https://www.ecoage.it/conferenza-rio-de-janeiro-1992>
- 9 <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/1117-un-accordo-storico-sul-clima-a-parigi-ma-sapra-l-umanita-salvarsi-in-tempo>
- 10 <http://www.ipcc.ch/report/sr15>
- 11 <http://www.treccani.it/enciclopedia/comunita-europea-del-carbone-e-dell'acciaio/>
- 12 <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>
- 13 <https://www.informazioneambiente.it/protocollo-di-kyoto/>

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Piazza Vincenzo Arbarelo, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

Fax 011 670 5081

**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**

**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**