

CONCLUSIONI

A nostro modesto parere, anche solo dal semplice titolo di questo lavoro emerge l'estrema complessità del tema che è stato affrontato. Chi, infatti, ha qualche dimestichezza con l'argomento, sa bene che, già di per sé, il termine "sostenibilità" crea moltissimi problemi.

Come si diceva nella parte introduttiva del presente elaborato, tale vocabolo è praticamente oramai entrato nel gergo comune, assumendo sfumature di significato spesso molto differenti a seconda del contesto in cui viene impiegato. Inoltre, la formula "sviluppo sostenibile" si è affermata come "politicamente corretta", indipendentemente dal suo significato originale. Sempre più, quindi, oggi l'aggettivo "sostenibile" viene ridotto a banale sinonimo del vocabolo "positivo", e i sostantivi "sostenibilità" e "sviluppo sostenibile" costituiscono termini divenuti "alla moda", ma che proprio per "l'entusiastica adesione di massa" (Davico, 2004) che si registra nel loro utilizzo, rischiano di essere svuotati di ogni contenuto.

Sempre nelle prime pagine di questo lavoro si spiegava tuttavia che, anche qualora da un uso generalizzato e poco definito del termine "sostenibilità" si voglia tornare al suo significato originale, ci si presenta qualche altro problema di non facile soluzione.

O meglio: per quel che concerne la definizione siamo oramai quasi tutti d'accordo, quantomeno da quando la Commissione *Brundtland*¹ ha deciso di fornire la sua propria formulazione: "lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri". Abbiamo già detto come il contesto in cui tale definizione è nata non sia casuale, e ci dica molto sulle modalità secondo le quali queste parole vanno interpretate. E' noto, infatti, che la *World Commission on Environment and Development* la formulò principalmente al fine di conciliare gli esiti dei dibattiti interni ai diversi organismi delle Nazioni Unite che si occupavano, da un lato, di politiche di sviluppo, dall'altro di politiche per l'ambiente. E a quei tempi (siamo a fine anni '80) il contrasto tra fautori della crescita economica e ambientalisti cominciava a sembrare insanabile. Infatti, gli uni ritenevano che non si dovesse in alcun modo mettere in discussione il modello di sviluppo occidentale, mentre gli altri attribuivano proprio a tale modello la causa principale della crisi ecologica. In tale contesto, quindi, lo sviluppo sostenibile viene proposto come tentativo di conciliare crescita economica e tutela ambientale.

Ed è proprio avendo bene in mente la finalità e il significato che gli erano stati attribuiti originariamente che noi, con questo lavoro, ci siamo avvicinati al tema della sostenibilità. E

¹ Cfr. sopra, prima parte.

anche noi ci siamo posti lo stesso problema su cui scienziati e studiosi afferenti a discipline assai diverse si stanno applicando da molto tempo. La questione di base, la questione fondamentale su cui settori differenti, da quelli scientifici e tecnologici, a quelli medico-epidemiologici, biologici, e umanistico-sociali, dibattono è come possa essere tradotto nella pratica il concetto di sviluppo sostenibile. In altre parole, il problema è quello di capire quali siano gli strumenti che rendono possibile e realizzabile la sostenibilità dello sviluppo.

Le dimensioni della problematica

Si è già detto più volte, nell'ambito del presente lavoro, come al concetto di sviluppo sostenibile vengano attribuite tre dimensioni: quella economica, quella sociale e quella ambientale. E' chiaro che le politiche e le iniziative messe in atto per la sua attuazione tenderanno a privilegiare l'una, piuttosto l'altra dimensione; ma è altrettanto chiaro che, bene o male, anche se con livelli di priorità differente, tutte e tre le dimensioni dovrebbero essere sviluppate. Il rischio, altrimenti, è che succeda quanto, ad esempio, si trova scritto in una raccolta di atti di un convegno internazionale relativo allo sviluppo del territorio cileno (Hernández, 2004): "Il territorio non è stato considerato come un'unità geografica, economica, istituzionale e culturale integrata. La conseguenza di ciò si è manifestata proprio nell'esistenza di grandi disparità e disuguaglianze territoriali. Il territorio, storicamente, è stato solo considerato come fonte di ricchezza e luogo ove installare industrie e città, o tracciare strade. Di conseguenza, le costruzioni sono opere giustapposte, de-relazionate e de-connesse. Chiaramente questa separazione tra sistema naturale, sistema socioeconomico e sistema ambientale ha fatto sì che non si sia prodotto con valore aggregato, che non si sia incentivata la ricerca (...), e che si siano generati gravi problemi ambientali nella maggior parte dei Paesi latino-americani. Questa mancata integrazione dei tre sistemi costituisce la spiegazione fondamentale al ritardo, alla povertà e al sottosviluppo imperanti nell'America Latina".

Siamo anche noi convinti, con l'autore di questo brano, che lo sviluppo sostenibile di un territorio passi necessariamente dall'integrazione delle tre dimensioni; come dice sempre lo stesso autore: "La crisi è multidirezionale e multicausale. Di conseguenza, la sua comprensione è complessa. I problemi ambientali, in quanto interruzioni o alterazioni gravi degli ecosistemi e della vita sociale, costituiscono problemi complessi che si producono e si riflettono nelle interazioni e interdipendenze tra il mondo naturale, quello socioeconomico e quello ambientale. Comprendere questi tre sistemi in interazione suppone, primo, di conoscere le dinamiche e le

leggi proprie di ciascun sistema, quindi, di comprendere le loro interrelazioni (che sicuramente esistono), e, infine, di comprendere gli effetti di tali interazioni.”

E' per tale motivo che, secondo noi, l'approccio coevolutivo rappresenta la chiave di lettura della realtà corretta ai fini del raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Tale approccio, infatti, con l'attenzione che pone allo studio dei legami tra i diversi sistemi, alle reciproche ripercussioni, alle modificazioni che l'uno induce sull'altro, permette effettivamente di intervenire sui problemi rilevati partendo davvero dalla complessità del rapporto società-ambiente. In altre parole l'approccio coevolutivo ci mostra in che modo la realtà debba essere guardata affinché possano essere compiute delle scelte corrette. Una volta, cioè, che ci poniamo quale obiettivo lo sviluppo sostenibile e sappiamo che esso implica uno sviluppo equilibrato e armonioso delle sue tre dimensioni, l'approccio coevolutivo rappresenta il “filtro” che ci permette di focalizzarci sulle relazioni tra tali dimensioni.

Nella ricerca empirica svolta nell'ambito del presente lavoro, abbiamo quindi abbracciato il paradigma coevolutivo, abbiamo creduto nella validità di un modello di sviluppo di tipo sostenibile e abbiamo sostenuto la necessità di una sua adozione da parte dei Paesi, sia a livello locale, sia a livello globale. Abbiamo di fatto cercato di applicare tale teoria allo studio condotto sull'Area Metropolitana di Santiago, sforzandoci di interpretare la realtà indagata in chiave coevolutiva, e chiedendoci come / se il modello di sviluppo adottato dai Comuni santiaghini fosse di tipo “sostenibile”.

Gli obiettivi originari

Più nello specifico, sono tre le domande che ci siamo posti:

innanzi tutto ci siamo chiesti quali siano le principali problematiche ambientali esistenti nell'Area Metropolitana studiata e quali siano, se esistono, le relative connessioni con la sfera sociale. Soprattutto, in risposta ai numerosi studiosi dell'ambiente che sostengono non ci sia nulla di più democratico dell'inquinamento, ci siamo domandati: ma è proprio vero che tutti, indistintamente, e indipendentemente dalle proprie condizioni di vita economiche e sociali, sono colpiti allo stesso modo dalle problematiche ambientali?

Il secondo quesito che ci siamo posti è il seguente: quali sono gli strumenti a disposizione delle municipalità locali al fine di risolvere i problemi ambientali? Appartengono alla tipologia degli strumenti normativi o volontari? La questione per noi era di grande interesse per due

motivi. In riferimento agli strumenti obbligatori, perché ci sarebbe piaciuto andare a misurare il *gap* esistente fra quanto imposto per legge e quanto realmente applicato. In riferimento agli strumenti volontari perché partivamo dal presupposto che l'adozione di questi strumenti, in qualsiasi modo attuati, fosse comunque "meritevole", in quanto indicativa di un atteggiamento "pro-attivo" nei confronti dell'ambiente. In altre parole, pensavamo che il solo fatto dell'adozione di strumenti volontari ci dicesse "qualcosa" sull'atteggiamento delle amministrazioni, fornendoci qualche informazione sulla loro "sensibilità" nei confronti del tema ambientale e, chissà, nei confronti di modelli di sviluppo sostenibile.

L'ultima questione che abbiamo affrontato è stata quella dell'effettivo utilizzo degli strumenti di gestione ambientale sopra individuati. In altre parole, una volta definite le pratiche attuabili da parte degli enti locali a fini ambientali, ci siamo domandati: tali pratiche vengono davvero messe in atto nei Comuni di Santiago del Cile? E in caso positivo: quali sono i reali effetti sociali delle stesse? L'interesse per l'argomento è stato in noi sollevato dal fatto che molti sostengono che "l'ambiente sia una preoccupazione per ricchi", nel senso che solo i Paesi o le comunità che hanno già risolto le questioni più pressanti dell'esistenza umana possono permettersi di "sprecare" risorse occupandosi di tali problemi secondari. Nella visione dei sostenitori di questa posizione, rappresentando le risorse (soprattutto economiche) degli enti un bene scarso, l'impiegarle a fini ambientali inevitabilmente significa sottrarle ad altri scopi, in particolare sociali. A tale riguardo, quindi, ci siamo chiesti: ma sarà proprio necessario opporre / mettere in competizione l'impegno nella tutela ambientale con l'impegno sociale? Non potrebbe accadere che con l'attuazione di un'unica politica o di un unico strumento vengano raggiunti obiettivi differenti?

I principali risultati

I risultati ottenuti sono stati davvero numerosi e interessanti; qui di seguito ricordiamo i principali:

innanzi tutto, relativamente al primo obiettivo (la determinazione delle principali problematiche ambientali del luogo e delle relative ripercussioni sociali), questo è stato di fatto raggiunto attraverso un'approfondita analisi documentale, che ha spaziato dallo studio di rapporti e ricerche cartacee prodotte da diversi enti e organismi istituzionali, fino alla consultazione di siti web e documenti in formato elettronico. Dall'indagine svolta, abbiamo

soprattutto compreso come le principali problematiche ambientali esistenti nell'Area Metropolitana di Santiago siano rappresentate da: inquinamento dell'aria, inquinamento dell'acqua, rifiuti urbani e disastri naturali.

In particolare, l'inquinamento atmosferico in Cile rappresenta il maggiore problema ambientale, e i conseguenti effetti nocivi sulla salute dell'uomo si riscontrano soprattutto nelle zone circostanti il settore minerario, concentrato nel Nord del Paese, e che rappresenta la principale fonte di SOX, articolato e arsenico, e nella Regione Metropolitana. Qui, ove vive circa il 40% della popolazione nazionale, le maggiori fonti di inquinamento sono costituite dal settore dei trasporti e da quello industriale, in cui, a livello legislativo, mancano ancora generali standard di emissione.

Anche l'inquinamento dell'acqua si trova, in certe zone e in determinati corpi idrici, a livelli elevatissimi, soprattutto a seguito del fatto che per molti anni (fino ai primi anni '90) gli scarichi civili e industriali non sono stati soggetti ad alcun tipo di regolamentazione. Inoltre, nonostante oggi si sia intervenuti sulla materia con un'ampia normativa, tuttavia diversi danni continuano a derivare, nel Nord, dai metalli pesanti scaricati dal settore minerario, nel Sud, dagli scarichi degli allevamenti di salmone, e, ovunque, dalle attività agricole.

La gestione dei rifiuti è in Cile una materia che necessita ancora di un certo intervento normativo dato che, fino a oggi, solo i rifiuti pericolosi conoscono una disciplina unitaria, mentre i rifiuti urbani sono regolamentati da un insieme di provvedimenti di varia natura. La Regione Metropolitana conosce tassi di produzione di rifiuti assai elevati, pari a quelli dei Paesi industrializzati, cui fa fronte un servizio di raccolta abbastanza efficiente (soprattutto se comparato a quello degli altri Stati dell'America Latina); non è prevista, invece, nessuna forma di riciclo e riutilizzo, e quasi tutto quanto raccolto viene smaltito in discarica.

Infine, i disastri naturali non possono non essere annoverati tra le principali questioni ambientali cilene, dato che il Paese, per la sua naturale conformazione geologica e morfologica, è enormemente esposto a terremoti e alluvioni (oltre che, per l'estensione delle sue coste, al rischio di *tsunami*). Tutto il territorio è altamente sismico (sono stati registrati, negli ultimi 40 anni, circa 70 terremoti, di cui quasi la metà superiore al 7° grado della scala Richter), mentre la Regione Metropolitana rappresenta quella principalmente interessata da temporali e alluvioni, e, al momento attuale, manca completamente di un adeguato sistema infrastrutturale per l'evacuazione delle acque.

Di fronte a tali problematiche ambientali, ci siamo poi chiesti se esistessero delle correlazioni tra il loro manifestarsi e lo stato socio-economico della popolazione da queste colpite. E la risposta è stata positiva: l'analisi svolta attraverso lo schema di riferimento

coevolutivo ci ha infatti permesso di evidenziare delle correlazioni, sia di causa, sia di effetto, tra le sfera ambientale e la sfera sociale. In particolare, le conseguenze del degrado e dell'inquinamento ambientale non colpiscono indistintamente tutta la popolazione, ma risultano particolarmente gravi e dannose per le fasce più deboli. Non è quindi vero, come sostengono molti, che “non ci sia nulla di più democratico dell'inquinamento”, e di conseguenza una politica di sostenibilità non dovrebbe essere volta solo alla soluzione delle questioni ambientali, ma dovrebbe anche rendere le persone più esposte ai pericoli in grado di tutelarsi maggiormente.

Del resto, lo studio condotto sulla cornice socio-economica di riferimento ci ha permesso di individuare le maggiori emergenze da risolvere nell'Area Metropolitana di Santiago del Cile, e ci ha mostrato la gravità della profonda disuguaglianza sociale ed economica che affligge l'intero Paese. Diverse sono le motivazioni che possono essere addotte a spiegazione dell'origine di una situazione simile, ma è indubbio che, attualmente, la disoccupazione rappresenta la principale causa di tali differenze. Sarebbe quindi importante che le amministrazioni locali, nella scelta delle politiche da attuare, comprese quelle ambientali, prendessero in considerazione gli effetti occupazionali – diretti o indiretti – delle stesse.

Una volta individuate le principali problematiche ambientali cilene e, in particolare, quelle relative alla Regione Metropolitana, ci siamo chiesti: quali sono gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali per risolvere tali problematiche ambientali? Sono di tipo obbligatorio o volontario?

Per rispondere a tali domande, in prima battuta si è rilevata molto utile l'analisi svolta sulle fonti secondarie, che è stata poi accompagnata da alcune interviste in profondità. In particolare, a seguito del lavoro di ricostruzione del quadro istituzionale-amministrativo di riferimento, abbiamo scoperto che gli unici strumenti di gestione ambientale a disposizione degli enti locali sono di tipo volontario. Grazie allo studio di diverse fonti normative, principalmente concernenti la ripartizione delle funzioni e delle competenze tra i diversi organi esistenti, ci siamo resi conto di come il Cile, uscito non più di 20 anni fa dalla dittatura militare, si trovi ancora oggi in una fase di nuova costruzione del proprio apparato giuridico e amministrativo e di come, benché i maggiori principi democratici si siano affermati oramai da anni e siano universalmente riconosciuti, tuttavia, la transizione verso l'effettiva attuazione di un sistema democratico sia ancora in atto. Soprattutto è stato avviato, ma è ancora lontano dall'essere concluso, un processo di decentralizzazione dei poteri che sta mano a mano demandando al livello locale diverse e numerose competenze decisionali e di intervento. In tale contesto, la questione della tutela ambientale risulta più che mai nuova e da definire. La prima legge in materia risale solo 1994 e,

fino ad allora, l'ambiente non è stato in alcun modo tutelato, se non nei limiti in cui risultavano evidenti gli effetti nocivi del suo degrado sulla salute umana. Di conseguenza, attualmente, il legislatore si trova ancora nella fase di definizione della "cornice" normativa di riferimento, cioè di individuazione e di esplicitamento dei principi ispiratori della disciplina della materia ambientale. Ad oggi, questa viene governata quasi esclusivamente a livello nazionale e regionale, e sono assai poco numerosi – e ben delimitati – gli ambiti in riferimento ai quali le funzioni sono già state demandate a livello locale. Detto in altre parole, gli strumenti di gestione ambientale nelle mani dei Comuni sono principalmente di tipo volontario, cioè possono, ma non devono obbligatoriamente, essere adottati.

Più nello specifico, allo stato attuale delle cose, compatibilmente col quadro normativo, istituzionale e amministrativo, quali sono gli strumenti di tipo volontario già esistenti e davvero a disposizione delle amministrazioni? Per rispondere a tale domanda ci siamo confrontati con alcuni funzionari locali e dalle interviste condotte è emerso come le *Municipalidades* cilene possano adottare *ordenanzas*, cioè norme generali e obbligatorie, senza alcun limite di ambito di applicazione. Allo stesso modo i Comuni godono di totale autonomia nella gestione dei propri fondi, per cui potrebbero liberamente decidere di stanziarne una certa parte per la protezione dell'ambiente. Hanno poi la possibilità di costituire all'interno della propria organizzazione funzioni e / o unità specifiche in relazione alla tutela ambientale e alla prevenzione dei rischi, e, anche attraverso queste, svolgere studi, informare, realizzare attività di educazione ambientale. Infine, possono collaborare con le autorità competenti all'applicazione delle norme ambientali attraverso la denuncia di fatti illeciti.

Di fronte al quadro di competenze comunali potenzialmente attuabili così delineato, i nostri intervistati hanno mostrato non poche perplessità. Tanto era lontana, dalla loro mente, l'ipotesi che un ente assumesse un atteggiamento pro-attivo nei confronti dell'ambiente, che quasi confondevano l'assenza di obblighi in questo campo con l'assenza di responsabilità (ci riferiamo, ora, a responsabilità di tipo etico e valoriale, non politico-normativo). Quasi a dire: dato che i Comuni non sono tenuti ad assumere decisioni eco-compatibili, senza dubbio non lo faranno.

Ed invece, la risposta al nostro terzo quesito (quali sono gli strumenti realmente impiegati? Quali i relativi effetti sociali?) ci ha mostrato come tali funzionari non avessero ragione.

Abbiamo analizzato il caso di tre Comuni dell'Area Metropolitana di Santiago. In base agli esiti delle interviste svolte coi sindaci dei Comuni possiamo affermare che, benché con ovvie differenze, tuttavia tutte le tre amministrazioni attuano almeno alcune delle iniziative da noi

individuate. Talvolta adottano ordinanze, o elaborano piani, o collaborano in vario modo con le autorità competenti. Quasi sempre prevedono nel bilancio l'assegnazione di risorse per lo svolgimento di attività concernenti la protezione dell'ambiente, anche se questo mai si traduce nell'erogazione di incentivi. A questi ultimi si preferisce invece cercare di creare una "cultura ambientale" attraverso iniziative di educazione ambientale, che infatti sono presenti quasi sempre per tutti gli ambiti di intervento considerati.

Inoltre, relativamente alle eventuali ripercussioni sociali degli strumenti adottati, ci siamo concentrati sulla creazione di lavoro e abbiamo scoperto che lo svolgimento delle diverse iniziative a protezione dell'ambiente ha spesso realmente comportato l'offerta di nuova occupazione.

Approfondendo i risultati delle interviste, tuttavia, ci siamo gradualmente resi conto di come non basti che uno strumento abbia un impatto positivo sull'ambiente e sulla società perché possa essere considerato "sostenibile". Diversamente, abbiamo compreso come la sostenibilità del modello di sviluppo adottato dalle amministrazioni locali dipende dalla loro capacità di cogliere la stretta interrelazione esistente tra ambiente e società, e di considerare la necessità di una crescita equilibrata delle due dimensioni.

Tra i Comuni di Gran Santiago, tale capacità non sembra essere sempre presente: in due casi su tre (*Providencia* e *Vitacura*), infatti, i Sindaci dimostrano di finalizzare il governo del proprio Comune unicamente al suo sviluppo economico, e la tutela ambientale viene a questo totalmente subordinata. Ciò, nonostante attuino diverse iniziative di gestione ambientale con impatti positivi anche a livello sociale.

Nel caso del terzo Comune (*La Pintana*), invece, il modello di sviluppo adottato è abissalmente diverso dai precedenti e può essere decisamente considerato di tipo sostenibile. Il Sindaco si rende in particolar modo conto del fatto che il miglioramento delle condizioni di vita della propria popolazione non possa prescindere da una corretta gestione dell'ambiente, e di come questa possa contribuire al superamento della povertà e del disagio sociale che affliggono il suo Comune. Più in generale, egli è consapevole di come i mutamenti, le variazioni, che si manifestano o che vengono indotti nella sfera sociale e in quella ambientale siano intrinsecamente connessi tra loro, e di come lo sviluppo dell'una e dell'altra debbano andare di pari passo.

Nella visione "sistemica" che il Sindaco di *La Pintana* mostra del proprio Comune e dei relativi problemi, quindi, ci pare di scorgere la - forse inconsapevole - adozione di un approccio coevolutivo; e nella sostenibilità del modello di sviluppo da questi attuato ci pare di trovare

conferma alla nostra convinzione che tale approccio coevolutivo sia il corretto sistema di guardare alla realtà.

Ulteriori prospettive di ricerca

Sulla base dei risultati ottenuti dalla ricerca e a completamento di quanto già scoperto, ci verrebbe, per concludere, da abbozzare l'ipotesi di due ulteriori percorsi di ricerca.

Il primo consisterebbe nella piena realizzazione di un obiettivo che con la nostra indagine ci eravamo in parte posti: quello di andare a "misurare" il *gap* esistente tra quanto imposto per legge e quanto davvero attuato a livello locale. Ma ci siamo ritrovati nell'impossibilità di svolgere tale studio, perché attualmente il quadro legislativo non è completo e il processo di decentramento dei poteri, quantomeno relativamente alla tematica ambientale, si trova ancora in una fase iniziale. Tra qualche tempo, quindi, quando il quadro normativo sarà più completo, si potrebbe davvero svolgere tale "misurazione" e, in base alla stessa, si potrebbe tentare un confronto internazionale, o con altre realtà dell'America Latina simili al Cile per caratteristiche territoriali e condizioni socio-economiche, o con qualche Paese occidentale – perché no l'Italia – dove ci si aspetterebbe, nell'attuazione delle norme, un rigore maggiore di quello che si potrebbe supporre ci sarà nello Stato sudamericano.

Un altro possibile percorso di ricerca riguarda invece l'ampliamento dei risultati relativi allo studio degli effetti sociali degli strumenti di gestione ambientale adottati. Tale studio, infatti, in particolare per ragioni di tempo e di risorse, si è concentrato sulla valutazione degli effetti di tipo occupazionale, dato che il problema della mancanza di lavoro rappresenta attualmente la questione più grave da risolvere dal punto di vista socio-economico. Sarebbe interessante, invece, sia estendere l'indagine a nuovi strumenti di gestione ambientale, possibilmente non solo tipo volontario ma anche obbligatorio, sia prendere in considerazione diversi effetti sociali, quali ad es. l'eventuale riduzione (o ampliamento?) della distanza sociale tra i gruppi, piuttosto che le condizioni di salute della popolazione.