

Esperienze di cooperazione giuridica in materia ambientale nei Balcani

icom
istituto per la competitività

ANALISI

M. Montini
Università degli Studi di Siena

Abstract

Il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare è impegnato in numerose attività di cooperazione ambientale con Paesi dell'Europa centrale e meridionale per le quali si avvale dell'azione di una Task Force, costituita ad hoc, e della collaborazione dell'Environmental Legal Team (ELT) dell'Università di Siena, gruppo di giuristi specializzati in accordi ambientali multilaterali e sull'acquis ambientale ed energetico comunitario.

Alla luce delle attività svolte in qualità di coordinatore dell'ELT, l'Autore analizza la situazione della cooperazione ambientale nelle principali aree balcaniche, sottolineando la necessità di migliorare e potenziare la sintonia e la collaborazione tra pubblico e privato, tenendo come punto di riferimento le esperienze degli altri Paesi Europei che hanno promosso programmi di collaborazione in ambito ambientale.

Il Ministero Italiano dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), ha maturato un'interessante esperienza nell'ambito della promozione e dello sviluppo dei meccanismi di flessibilità previsti dal Protocollo di Kyoto, attraverso le sue attività di cooperazione ambientale con un significativo gruppo di Paesi dell'area Balcanica, più precisamente le Repubbliche di Serbia, Montenegro e Macedonia (Paesi dell'ex Jugoslavia) e Albania.

Tale cooperazione si avvale di una Task Force *ad hoc*, denominata Task Force per l'Europa Centrale e Meridionale, che opera sulla base di oltre 15 Memorandum di Intesa (Memorandum of Understanding/MoU) e relativi Allegati, che il MATTM ha concluso con vari Paesi dell'area Europea Centrale e Meridionale (oltre ai citati Paesi Balcanici, si ricordano anche la Romania, l'Ucraina, la Bulgaria) originando un efficace network di relazioni di cooperazione internazionale tra i suddetti Paesi, l'Italia e le più rilevanti Organizzazioni Internazionali e Non Governative attive nel settore ambientale e dello sviluppo sostenibile.

In particolare, le suddette attività del MATTM e della relativa Task Force, ad oggi, hanno contribuito alla promozione e realizzazione, nei Paesi firmatari dei Memorandum, di oltre 70 progetti in diverse aree del settore ambientale e dello sviluppo sostenibile (es: energie rinnovabili, gestione acqua e rifiuti e simili).

Le attività di cooperazione ambientale del MATTM e della Task Force si avvalgono del significativo contributo dell'*Environmental Legal Team* (ELT), un gruppo di giuristi dell'Università di Siena, da me coordinato e diretto, specializzato nella ricerca e nella consulenza giuridica sugli accordi ambientali multilaterali e sul *acquis ambientale ed energetico comunitario*.

Nella specie, pertanto, la *mission* dell'ELT è fornire la dovuta assistenza giuridica ai suddetti Paesi dell'area Balcanica firmatari dei MoU nei seguenti settori: recepimento degli accordi ambientali multilaterali; armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali con la normativa europea in materia di ambiente ed energia (c.d. *acquis comunitario*); capacity building e training del personale ministeriale locale.

Le attività dell'ELT legate all'implementazione delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici e all'attuazione del Protocollo di Kyoto e dei relativi meccanismi di flessibilità nei Balcani, si sono svolte, e tuttora si sviluppano, con un *focus* sui seguenti obiettivi: supporto legale per l'istituzione delle rispettive autorità nazionali competenti per l'approvazione dei progetti CDM (*Designated National Authorities – DNAs*); redazione della normativa e delle procedure da

applicarsi nei settori di interesse per i progetti CDM; individuazione dei criteri e delle strategie di sviluppo sostenibile per l'approvazione dei progetti CDM; studi sul *carbon market*, sulla natura giuridica dei crediti generati dai progetti CDM e problematiche collegate.

Lo sviluppo di tali attività ha comportato un lavoro complesso e delicato, considerato che, nonostante la loro vicinanza geografica all'Italia, i Paesi destinatari dell'assistenza giuridica presentano tradizioni giuridiche e situazioni economiche differenti non solo dal nostro Paese, ma anche tra loro.

Per ciascuno degli *step* seguiti, e' stato dunque necessario proporre soluzioni per così dire "su misura", adattabili in ragione delle esigenze dei singoli Stati.

A questo punto, per illustrare meglio sia la natura e la finalità delle attività svolte dall'ELT sotto l'egida del MATTM che per comprendere quanto appena rilevato circa le differenti posizioni dei singoli Stati beneficiari delle attività, si rende opportuno un rapido *excursus* che fotografi il percorso seguito da ciascuno di essi e per ciascuno di essi.

Punto di partenza sarà la data di ratifica della UNFCCC e del Protocollo di Kyoto, condizione necessaria per l'avvio delle attività volte all'implementazione dei meccanismi di flessibilità, e obiettivo rilevante sarà costituito dalla istituzione delle DNA.

Seguendo un rigoroso ordine alfabetico, considereremo per prima la Repubblica di Albania, la quale ha ratificato la Convenzione Quadro già nel 1994 e il Protocollo di Kyoto alla fine del 2004, acquisendo, analogamente agli altri Paesi che presenteremo, lo status di Paese Non Annex I.

In Albania la competenza in materia di cambiamenti climatici risiede nel Ministero dell'Ambiente, Foreste e Gestione Idrica, all'interno del quale è stata istituita la Climate Change Unit con funzioni di Focal Point della UNFCCC.

Recentemente, anche grazie al lavoro di consulenza legale che l'ELT ha svolto nell'ambito della cooperazione Italiana, il Consiglio dei Ministri Albanese ha adottato un decreto volto ad istituire nel sistema giuridico Albanese una DNA con una precisa struttura istituzionale. Lo *step* successivo, che vedrà il nostro coinvolgimento a titolo di consulenti legali, sarà la redazione dell'atto volto a introdurre le regole di procedure che la neonata DNA Albanese dovrà seguire per la valutazione dei progetti CDM.

Complessivamente, oggi è finalmente possibile affermare che l'Albania sta concludendo il percorso che porta a un sistema ottimale di gestione dei progetti in ambito ambientale ed è sicuramente uno dei Paesi più interessanti per l'attività di cooperazione italiana, anche in ragione della vicinanza geografica e delle prospettive di cooperazione in materia energetica.

Il secondo dei Paesi che confideremo, ovvero la Repubblica di Macedonia, ha ratificato abbastanza presto sia la Convenzione Quadro (1998) che il Protocollo di Kyoto (2004) e oggi pare pronta a gestire i progetti CDM anche perché si caratterizza per un buon sistema di facilitazioni agli investimenti internazionali.

Analogamente a quanto accade in Albania, la competenza in materia di cambiamenti climatici risiede nel Ministero dell'Ambiente e della Pianificazione del Territorio, e la DNA, istituita presso il Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile, opera con l'ausilio di un Technical Advisory Working Group finalizzato ad intervenire per prestare assistenza nella procedura di valutazione dei CDM.

La Repubblica del Montenegro, unitamente alla Repubblica Serba, presenta delle peculiarità dovute alla sua storia più recente, che ha visto il primo dei suddetti Paesi conquistare l'indipendenza dal secondo.

Conseguentemente, in base al regime di diritto internazionale, la Repubblica Serba ha conservato la "titolarità" per così dire dei Trattati internazionali ratificati dalla precedente unione di Stati di Serbia-Montenegro, non essendosi verificata alcuna successione automatica a favore del Montenegro nei suddetti Trattati.

Pertanto, sebbene la ex Repubblica Federale di Jugoslavia avesse ratificato la UNFCCC nel 1997 e la Serbia-Montenegro le fosse succeduta nel 2001, il Montenegro ha dovuto ratificare la Convenzione sui cambiamenti climatici *ex novo* nell'ottobre 2006 e il Protocollo nel marzo 2007.

Successivamente, sempre nell'ambito delle attività Task Force MATTM-ELT, si è proceduto alla istituzione della DNA che, anche in questo caso, è stata costituita presso il Ministero dell'Ambiente e del Turismo.

In particolare, la Commissione CDM assicura il coordinamento della *summa* di attività facenti capo alla DNA e, a completamento del processo istitutivo di tale Autorità, è stato recentemente istituito un organo responsabile delle attività tecnico-amministrative e operative, denominato Technical Operative Body per l'appunto, che coadiuva la Commissione CDM.

Merita di essere sottolineato che la Repubblica Montenegrina si è caratterizzata per la sua solerzia e capacità pro-attiva nel rispondere in maniera efficiente e rapida agli input della cooperazione Task Force MATTM-ELT, avendo raggiunto in tempi relativamente brevi i principali obiettivi per l'implementazione del CDM quale meccanismo di sviluppo sostenibile.

Al contrario, la Repubblica della Serbia ha avuto maggiori difficoltà nella messa a sistema del regime, pur avendo ratificato la Convenzione nel 2001 e il Protocollo nell'ottobre 2007.

Ciò probabilmente anche a causa dei molti problemi politici che hanno fatto sì che solo negli ultimi tempi lo Stato abbia assunto una forte posizione programmatica di allineamento verso l'Unione Europea, che si è tradotta, tra l'altro, anche nella ratifica del Protocollo di Kyoto.

Tuttavia, si tratta di un Paese che, pur essendo partito con un po' di ritardo rispetto al *cluster* di Paesi Balcanici oggi presi a modello, nella definizione dei progetti CDM, presenta una grande tradizione e una interessante potenzialità di sviluppo industriale.

Come già accennato, e per concludere la presentazione delle attività della Task Force MATTM-ELT nei Balcani, peraltro tuttora in corso, si ricorda che queste ultime coprono anche il settore del recepimento dell'*acquis communautaire* ambientale ed energetico.

Infatti, nelle Repubbliche di Serbia e di Albania ci si è soffermati sull'approssimazione della normativa nazionale di ciascuno dei due Paesi in tema di energia. Più nel dettaglio, l'assistenza in Albania ha avuto ad oggetto la redazione delle dovute modifiche alla legge sul settore energetico nonché la redazione del testo di legge relativo alle procedure di autorizzazione degli impianti di produzione energetica, mentre in Serbia, il supporto prestato ha riguardato in particolare il tema dell'efficienza energetica.

Infine, nelle Repubbliche di Serbia e del Montenegro, l'assistenza è stata dedicata alla redazione della normativa quadro relativa alla qualità dell'aria, che nel prossimo futuro verrà completata da attività di supporto per la redazione di quella secondaria.

L'esperienza maturata sino ad ora, illustrata sopra, complessivamente si è caratterizzata da un buon numero di successi e obiettivi raggiunti per la Task Force MATTM-ELT.

Tuttavia, criticamente, bisogna sottolineare che, con riferimento alla cooperazione ambientale, è ancora viva la necessità di migliorare e potenziare la sintonia e la collaborazione tra pubblico e privato, magari facendo tesoro delle esperienze degli altri Paesi Europei anch'essi promotori di progetti di cooperazione ambientale.

Un maggiore dialogo tra le Autorità Pubbliche promotrici di tale forma di cooperazione e i leader del mondo privato (industria prima di tutto) ottimizzerebbe le risorse dedicate alla cooperazione, ma, soprattutto, renderebbe tale cooperazione più efficace e biunivocamente produttiva.

Peraltro, l'opportunità, anzi, l'urgenza, di ripristinare un canale di maggiore interazione tra pubblico e privato, che dovrebbero dunque fare più "sistema", è emersa in tutta la sua evidenza proprio molto recentemente, nell'ambito della battaglia intrapresa dall'Italia in seno all'UE, a difesa dell'industria manifatturiera.

Tale interazione, infatti, ha consentito il raggiungimento di alcuni ragionevoli correttivi rispetto allo scenario prospettato inizialmente, che tutelano maggiormente, nel breve termine, certe produzioni Italiane, quali quella manifatturiera ad esempio, che potrebbero molto facilmente entrare in crisi, vista anche la difficile situazione economica e finanziaria oltre che quella ambientale ed energetica in atto.

La mia opinione è dunque che la politica da perseguire sia quella del rafforzamento della sinergia pubblico-privato, ciascuno dei due mantenendo ovviamente le proprie competenze, non tralasciando di sforzarsi di "inverdire" le politiche industriali, così come vuole giustamente l'attuale trend internazionale, ma non lasciando al contempo che l'expertise e le peculiarità dell'industria italiana soccombano.

Non bisogna dimenticare, infatti, che se l'Italia vuole essere competitiva nel mercato internazionale, deve avvalersi delle opportunità offerte dal mercato dei crediti generati dai CDM, che gli consentiranno tra l'altro di rispondere agli obiettivi al 2012 o al 2020, deve sapere conquistare una buona posizione nel settore del trasferimento di tecnologie e di *knowhow*, sfruttare il potenziale offerto dalla specialità della sua produzione, con il dovuto riguardo all'eco-compatibilità, e intervenire sul piano energetico sviluppando un maggiore ruolo per le energie rinnovabili, in modo misurato per coprire almeno parzialmente le proprie esigenze di fabbisogno.

Infine, sulla scorta dell'esperienza professionale interdisciplinare maturata dalla Task Force MATTM, in cooperazione con ELT, mi preme sottolineare che a mio avviso la strada vincente per affrontare le sfide lanciate nel settore ambientale a livello europeo e internazionale risiede, tra l'altro, nel promuovere un'apertura "integrata" verso il mercato privato cercando di lavorare in partnership con ingegneri, economisti ed imprese, come il nostro gruppo sta facendo con la società di consulenza *ELT Consulting*.