



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

**LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI COME STRUMENTO
DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: UN REPORT SUI 378 COMUNI DEL LAZIO**

Dott.ssa Adriana Mariotti

Tutor: Arch. Patrizia Lucci
Co tutor: Dott.ssa Chiara Bolognini

Data	Firma stagista	Firma Tutor	Firma Responsabile Servizio

Abstract

La tesi “**Lo smaltimento dei rifiuti urbani come strumento di sostenibilità ambientale: un report sui 378 Comuni del Lazio**” è il frutto dell’attività di monitoraggio sui processi di Agenda 21 L attuati dai Comuni e dalle Comunità Montane della Regione Lazio, come stimolo per processi virtuosi per il **ciclo dei rifiuti**.

Rendendo concreto il processo partecipativo tipico di Agenda 21L, con particolare riferimento a uno dei temi fondamentali della sostenibilità locale, **i rifiuti**, l’Autore si è calato nei panni di un cittadino comune, che voglia ricercare informazioni sulla gestione dei rifiuti nel proprio Comune di residenza, usando come strumento di ricerca **il web**.

Così, attraverso il monitoraggio delle pagine web e dei siti esistenti dedicati al tema rifiuti nell’ambito di Agenda 21L o di altri processi partecipativi, si è approdati a un quadro di sintesi sul livello di informazione in tema di gestione dei rifiuti, attuata da parte dei Comuni e delle Comunità Montane del Lazio tramite le nuove tecnologie.

Dott.ssa Chiara Bolognini

Prefazione

I processi di pianificazione locale ed in particolare l'Agenda 21, ovvero i piani di azioni locali con responsabilità globali, prendevano avvio nel 1994, nella Conferenza Europea sulle Città sostenibili, ove i rappresentanti di 400 Amministrazioni sottoscrivevano la “*Carta di Aalborg*” o “*delle Città Europee*”, aderivano alla *Campagna Europea delle Città sostenibili* e segnavano l'inizio per una nuova *governance* del territorio.

Nella continuità delle istanze espresse a Rio nel '92, ad Aalborg nel '94, a Lisbona nel '96, a Johannesburg nel 2002, sempre Aalborg ospitava nel 2004 la *IV Conferenza europea delle città sostenibili*, a significare come la comunità europea intendesse perseguire programmi per “*città ospitali, prospere, creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita a tutti i cittadini, consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana*”.

“*Aalborg+10 Inspiring futures*” fu lo slogan e la visione del futuro che 110 Comuni appartenenti a 46 Paesi diversi hanno condiviso e che si è concretizzata nella stesura e nella sottoscrizione dei 10 Impegni comuni per un futuro urbano sostenibile, condivisi al livello dei governi locali europei.

Su questa linea si innestano la “*Carta di Lipsia*” e l’“*Agenda Territoriale dell'Unione Europea*”, i due importanti documenti comunitari su politiche urbane e coesione territoriale che confermano la sostenibilità scelta strategica, realizzata in partnership tra società civile, mondo produttivo e buon governo, equilibrio tra dinamiche globali e tematiche locali.

Uno degli obiettivi principali (forse il più importante) di questi documenti internazionali è sicuramente quello di diffondere il principio della **difesa dell'ambiente** come **valore etico universale**, unitamente alla ricerca di modi e mezzi per porre limiti ai comportamenti sociali che, in qualunque modo, nuocciono all'ambiente.

I **sistemi insediativi** costituiscono la struttura “**locale**” di base ove sperimentare tali comportamenti, nella considerazione che le attività di pianificazione si rapportano ai caratteri specifici di ciascun territorio ed implicano la costruzione di politiche volte all'integrazione tra esigenze di carattere ambientale, sociale ed economico.

Ogni **società locale** organizza infatti in modo unico e peculiare il proprio territorio, ne rende riconoscibili le specificità, con una ricchezza di fenomeni e ipotesi di sviluppo fondate sulle particolari caratteristiche delle risorse umane e dei luoghi.

Si tratta di un insieme complesso di elementi, espresso nelle interazioni sociali e dei sistemi di comunicazione, cooperazione e scambio, immersi in concreti ambiti di identificazione culturale. Sotto questa luce la **questione ambientale** ha imposto nell'ultimo ventennio una

revisione profonda di strumenti e metodi di governo del territorio e delle città, le quali perduto il concetto tradizionale di centro urbano, con l'utilizzo di nuovi termini come metropoli, megalopoli, città regione, ipercittà, sono diventate il punto di maggiore fragilità del sistema territoriale.

Il presente stage di formazione ambientale “**Lo smaltimento dei rifiuti urbani come strumento di sostenibilità ambientale: Un Report sui 378 Comuni del Lazio**”, svolto con attenzione e concretezza dalla Dottoressa in Scienze Ambientali Adriana Mariotti, approfondisce il tema delle **performances di sostenibilità locale**, focalizzando l'attenzione sul territorio della regione Lazio con una analisi dei processi di Agenda 21 legata allo **smaltimento dei rifiuti urbani**, sullo sfondo dei 10 Impegni di Aalborg, alla luce di una lettura attenta sulla sensibilizzazione internazionale ai problemi ambientali.

Ciò anche allo scopo di dare un contributo alle analisi e alle verifiche circa il grado di integrazione delle politiche ambientali nelle aree urbane italiane, nella considerazione del nodo emerso e ancora non risolto rappresentato dalle questioni poste dal *rapporto ambiente naturale/ambiente antropizzato*.

Sulla base dell'articolo 6 del *Trattato dell'Unione Europea*, è in atto da alcuni anni la cosiddetta *Strategia di Cardiff*, che prevede di integrare le preoccupazioni ambientali in tutte le altre politiche pubbliche, riflettendo così le caratteristiche trasversali e sistemiche dell'ambiente. Tale processo è ancora particolarmente difficoltoso a tutti i livelli, incluso il livello urbano. L'obiettivo è quello di definire le più appropriate modalità di analisi di come le considerazioni ambientali, nella forma di vincoli, richiami, strategie esplicite, forme di collaborazione, ecc. entrano nella definizione e conduzione delle politiche pubbliche e nella governance delle aree urbane.

La base informativa della Tesi della d.ssa Mariotti è costituita dalla **SURVEY** sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 locale ed il **MONITORAGGIO** degli strumenti di pianificazione locale che ISPRA già APAT svolge dal 2002 nelle maggiori realtà urbane e territoriali italiane.

Nelle pagine che seguono la d.ssa Mariotti svolge con sottigliezza e rigore tecnico approfondimenti e riflessioni nonché un **Report sui 378 Comuni del Lazio** quale sintesi di dati sulla diffusione della informazione e della partecipazione sul tema rifiuti nella Regione Lazio che costituisce anche un modello riusabile da parte delle Amministrazioni.

Arch. Patrizia Lucci

LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI COME STRUMENTO DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: UN REPORT DEI 378 COMUNI DEL LAZIO.

<i>La metodologia</i>	7
 PARTE PRIMA	
<i>1. Il contesto internazionale</i>	
<i>L'ultimo scorcio di Novecento</i>	9
<i>Il nuovo millennio e la globalizzazione</i>	9
<i>Lo sviluppo di una coscienza ambientale</i>	10
<i>Le conferenze internazionali</i>	10
<i>Le politiche ambientali europee</i>	11
<i>La qualità del problema ambientale</i>	11
<i>2. Il concetto di rifiuto, il contesto normativo e la corretta gestione</i>	
<i>La definizione di rifiuto</i>	12
<i>La nozione di rifiuto nella normativa</i>	12
<i>La gestione integrata dei rifiuti</i>	13
<i>La normativa comunitaria</i>	14
<i>La normativa nazionale</i>	15
<i>Il Testo Unico in materia ambientale</i>	17
<i>3. Competenze della Pubblica Amministrazione</i>	
<i>Decentramento dell'amministrazione nella gestione rifiuti</i>	19
<i>Le competenze a livello statale</i>	20
<i>Le competenze a livello regionale</i>	21
<i>Le competenze a livello provinciale</i>	22
<i>Le competenze a livello comunale</i>	22
<i>4. Le criticità</i>	
<i>Il traffico illecito</i>	22
<i>Le tecniche di smaltimento</i>	23
<i>I numeri</i>	24
<i>I danni</i>	25
<i>5. Un approccio "sostenibile"</i>	
<i>Il concetto di sostenibilità</i>	25
<i>L'economia ecologica</i>	26
<i>Lo sviluppo sostenibile nella definizione di H. Daly</i>	26
<i>Verso l'ampliamento del concetto</i>	27
<i>La teoria della Decrescita</i>	28
<i>6. In cammino verso la città ecologica</i>	
<i>L'approccio alla sostenibilità urbana</i>	29
<i>Il concetto di città ecologica</i>	29
<i>Best practices</i>	30
<i>L' Agenda 21 locale</i>	32
<i>L'Agenda 21 locale in Italia</i>	33
<i>7. La partecipazione</i>	
<i>Governance e partecipazione</i>	34
<i>L'A21 Locale come strumento di partecipazione</i>	35
<i>Vantaggi degli strumenti partecipativi</i>	37

PARTE SECONDA

Il Report

2.1 Focus sulla Regione Lazio

Il territorio Laziale

38

L'Agenda 21 Locale nel Lazio come stimolo per processi virtuosi per il ciclo dei rifiuti

40

Conclusioni

52

Bibliografia

54

Appendice

56

La metodologia

In linea con le direttive in materia di informazione ambientale e partecipazione dei cittadini a livello europeo e nazionale (si veda a tal proposito l'ultimo Rapporto sull'attuazione della Convenzione di Aarhus in Italia del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) la tesi **“Lo smaltimento dei rifiuti urbani come strumento di sostenibilità ambientale: Un Report sui 378 Comuni del Lazio”** effettua un rilevamento sui processi di Agenda 21L attuati dai Comuni della Regione Lazio, con particolare riferimento alla **tematica dei rifiuti**, scelta proprio per la forte attualità e il grande interesse che suscita nella popolazione.

L'area di analisi è rappresentata dai **378 Comuni del Lazio**, per ognuno dei quali è stata verificata l'esistenza di pagine e/o siti web dedicati all'Agenda 21 L e, laddove non fossero presenti, alle cosiddette procedure di **Agenda 21 “inconsapevole”**, ossia a tutte le iniziative di partecipazione e informazione sulla tematica specifica della gestione rifiuti.

L'obiettivo del rilevamento tramite web e nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione (ICT), inerente i processi di Agenda 21L e le altre forme di partecipazione sul tema della gestione dei rifiuti, è quello di sistematizzare e rendere immediatamente reperibile il dato, evidenziando il rapporto tra la tematica chiave (la gestione dei rifiuti) e le soluzioni tecnologiche adottate per incrementare la partecipazione dei cittadini, come ad esempio piattaforme di e-democracy¹, forum o newsletter.

Il rilevamento diretto è effettuato calandosi nei panni stessi di un cittadino che desideri reperire informazioni di carattere generale sullo smaltimento dei propri rifiuti e sulle modalità di conferimento di quelli destinati alla raccolta differenziata nel proprio Comune di residenza tramite il web. La metodologia rappresenta un modello estendibile su altre aree territoriali di analisi, fino alla scala nazionale, “riusabile” da parte di altre Amministrazioni. Va precisato che, oltre alle realtà comunali, sono state sondate anche le cosiddette Comunità Montane, sia per necessità di studio, poiché molto spesso raggruppano Comuni di pochissimi abitanti che non hanno ancora strutturato un sito web istituzionale, sia perché, essendo organizzazioni sovra comunali, spesso si sostituiscono in competenze ai Comuni che ne fanno parte.

In conclusione, il **Report sui 378 Comuni del Lazio**, rappresenta non solo una sintesi per avere dati immediati sulla diffusione della informazione e della partecipazione sul tema

¹ Col termine e-democracy si intende la partecipazione dei cittadini alla vita politica attraverso le nuove tecnologie.

rifiuti nella Regione Lazio, ma rappresenta anche un modello riusabile da parte delle Amministrazioni che considerino l'informazione e la partecipazione strumenti utili per arginare problematiche come il cosiddetto effetto Nimby.

D.ssa Chiara Bolognini

LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI COME STRUMENTO DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE: UN REPORT DEI 378 COMUNI DEL LAZIO.

PARTE PRIMA

1. Il contesto internazionale

L'ultimo scorcio di Novecento

Il lungo ciclo di espansione economica mondiale iniziato nella seconda metà degli anni '80 del Novecento sembrava non aver fine. Era crollato il blocco sovietico ed erano scomparsi sistemi economici e ideologici alternativi al libero mercato. Si erano aperti nuovi e vasti mercati, con la privatizzazione delle imprese statali e la liberalizzazione dei flussi di capitale e degli scambi commerciali, la creazione di nuove aree economiche fortemente integrate (in Europa, nel Nord America, nel sud est asiatico), la costituzione di potenti strutture (il WTO) di regolazione della liberalizzazione commerciale.

Lo sviluppo dell'informatica e delle reti di telecomunicazione, raggiunta la soglia critica di diffusione, aveva trasformato le modalità di lavoro e di organizzazione, attivato un nuovo settore economico, permeato la vita quotidiana.

Questi processi promettevano l'emancipazione, pur travagliata, di vaste aree del mondo. La Cina e altri paesi asiatici come la Corea, l'Indonesia, la Malesia, la Thailandia, conoscevano ritmi di crescita economica senza precedenti e attraevano flussi immensi di capitali. Con lo sviluppo dell'economia della conoscenza, basata sulla ricerca e la tecnologia, si ponevano le basi di un disaccoppiamento tra crescita economica e consumo di materie prime e di energia e il Protocollo di Kyoto, (1997), con l'accordo internazionale sulla riduzione dei gas serra per contrastare la più grave minaccia ambientale planetaria, sembrava segnare l'avvio di un governo ambientale mondiale ispirato anche da criteri di equità.

Poi sono venute le drammatiche crisi economiche del 1997 e del 1998, con l'esplosione dei mercati finanziari e la recessione economica delle nazioni asiatiche, seguite dalla crisi della Russia e di alcuni paesi latino-americani e dalla stagnazione del Giappone.

Il nuovo millennio e la globalizzazione

Il 2000 terminava con la nuova presidenza statunitense che non aveva aderito all'ambizioso accordo ambientale internazionale, la Convenzione di Kyoto. Già prima dei drammatici eventi dell'11 settembre 2001 erano ben definiti alcuni processi della globalizzazione, di cui i movimenti critici, pur nella varietà delle loro posizioni, posero l'accento della critica

su un processo di globalizzazione imperniato eccessivamente sulle politiche neoliberiste e sul crescente potere di alcune imprese multinazionali. Una globalizzazione dei mercati che ha innescato allo stesso tempo una globalizzazione sociale, che partita dal basso ha visto la generalizzazione su scala planetaria di azioni locali di tutela ambientale, di difesa dei diritti delle minoranze, di sensibilizzazione contro lo sfruttamento del lavoro minorile, di commerci più equi e più sani. Questi movimenti hanno così dimostrato l'attuazione di alternative politiche ed economiche valide che se attuate in modo sistemico possono condurre ad ottimi risultati.

Lo sviluppo di una coscienza ambientale

La critica all'agricoltura chimizzata e all'omologazione dei prodotti alimentari si è incrociata non solo con la domanda dei consumatori, ma anche con la conversione di una fetta ormai importante della produzione agricola mondiale: dall'introduzione di sistemi di riconoscimento dell'origine dei prodotti (denominazioni Dop, Igp, Doc, Igt) e di difesa delle produzioni tipiche, all'espansione dell'agricoltura biologica.

Le imprese multinazionali hanno dovuto rispondere alla critica e alle campagne di disapprovazione per la loro politica ambientale e sociale, abbandonando alcuni progetti o introducendo nuovi codici di comportamento. Questi movimenti, diffusi sia nel Nord che nel Sud del mondo, hanno risposto non solo alla crescita dei commerci internazionali, ma soprattutto all'imponente slittamento dei rapporti di potere che li ha accompagnati. Negli ultimi due decenni si è reso necessario trovare nuovi equilibri tra funzioni pubbliche e funzioni private, tra stato e mercato, riconoscendo sia i limiti dello stato, sia i limiti del mercato. Il riconoscimento dei limiti della gestione statale monopolistica di alcune attività economiche (energia e telecomunicazioni), con la loro privatizzazione e liberalizzazione, ha consentito servizi più efficienti e competitivi. Il riconoscimento dei limiti del mercato nella gestione delle risorse ambientali, con l'impiego di strumenti normativi e economici da parte dello stato, ha consentito così di ridurre drasticamente le emissioni inquinanti. .

Le Conferenze internazionali

La Conferenza di Rio, svoltasi nel 1992, coronò l'emergere delle questioni ambientali come grande tema delle politiche nazionali e internazionali. Con Rio da un lato si affermava la necessità di un governo globale di alcune questioni ambientali planetarie, effetto serra, acidificazione, riduzione dello strato di ozono, tutela della biodiversità. Dall'altro si richiedeva di integrare gli obiettivi di tutela delle risorse e della qualità ambientale sia nelle politiche territoriali ed economiche nazionali (e locali), sia nelle strategie produttive dei gruppi economici. Dieci anni dopo, la Conferenza di Johannesburg 2002, si confronterà con

la necessità di fare il bilancio degli effetti ambientali di un decennio di globalizzazione economica per analizzare tre risultati: l'efficacia delle politiche globali e nazionali, pubbliche e private; il bilancio dello stato delle risorse ambientali e dei rischi; il bilancio degli effetti diretti (e indiretti) della globalizzazione dei mercati.

Le politiche ambientali europee

Nei paesi sviluppati, e soprattutto in Europa, per molti aspetti si è realizzata una riduzione assoluta dei carichi ambientali pari al 4%. Le emissioni atmosferiche, dall'anidride solforosa, agli ossidi di azoto ai metalli pesanti e alle diossine, si sono in tal modo uniformemente e costantemente ridotte. I consumi di fertilizzanti e pesticidi sono diminuiti, in valore assoluto, per ettaro coltivato, per tonnellata di prodotto. I prelievi idrici, nella gran parte dei paesi europei, si è ridotta o stabilizzata ed è diminuito (per quantità e pericolosità) il carico inquinante rilasciato nei corpi idrici, nelle acque sotterranee e in mare. *Considerando il riciclo, anche la quantità di rifiuti destinata a smaltimento si è stabilizzata o ridotta (in alcuni paesi in maniera consistente).* Nei paesi industrializzati l'inversione di tendenza è evidente ed è oggi guidata non solo dalla normativa ambientale e dagli strumenti fiscali, ma anche dal mercato e dagli orientamenti dei consumatori.

Aumentano in maniera sensibile sia l'offerta che il consumo di prodotti industriali ad alta efficienza energetica e qualità ambientale, di prodotti agricoli e alimentari biologici, di turismo naturalistico, di prodotti finanziari orientati ambientalmente.

La qualità del problema ambientale

Ciò nonostante nella gran parte delle regioni dei paesi sviluppati è cambiata, soprattutto nel corso di questo decennio, la qualità del problema ambientale e del conflitto ambientale. Gli scarichi idrici e atmosferici e lo stesso smaltimento dei rifiuti, non costituiscono più, se non in alcune aree e punti circoscritti, un'emergenza e un rischio ambientale. Il tema fondamentale non è più contenere i danni, ma migliorare la qualità. Pur con molte eccezioni (ad esempio per molte regioni italiane) e con diversa efficacia, la maggiore efficienza ambientale della produzione e la realizzazione di una rete di infrastrutture ambientali hanno consentito di spostare l'attenzione sulla qualità ambientale dei consumi, del territorio e dell'ambiente urbano. La sfida ambientale e il conflitto fondamentale si è spostato sul campo delle politiche urbanistiche, sul traffico urbano, sulla mobilità e sull'infrastrutturazione del territorio.

2. Il concetto di rifiuto, il contesto normativo e la corretta gestione

La definizione di rifiuto

La parola rifiuto deriva etimologicamente dal verbo rifiutare: rigettare, non volere. RE-FUTARE; re: dietro, futare: spargere, versare.

Il rifiuto, quindi, inteso come scarto produttivo, come oggetto di cui ci si vuol disfare, proviene da un concetto di negazione, NO! non lo voglio, lontano da me.

Negli anni '60, in pieno boom economico e consumistico, la parola d'ordine era "usa e getta", poi negli anni '80 ci fu un'inversione di tendenza e una primitiva attenzione a non disperdere nell'ambiente, per arrivare ai giorni nostri il cui slogan è "ricicla, recupera, reimpiega"

Ed il concetto di "rifiuto" sovraesposto, esclude l'attributo di "riutilizzo": non posso pensare di scartare qualcosa da me, per poi pensare di riutilizzarla.

E la lentezza del corpo sociale ad accettare i rifiuti come una risorsa, potrebbe essere data da questa visione sociologica negativa, di qualcosa che è scomodo, rischioso, incrementata anche da percezioni fisiche tangibili, come l'odore nauseabondo, la vista sgradevole, etc.

In effetti come posso pensare di recuperare qualcosa che per definizione non è più reimpiegabile?

La nozione di rifiuto nella normativa

La questione della definizione - o meglio della ridefinizione - della nozione normativa di rifiuto discende, in primo luogo, dalla consapevolezza, accresciutasi in questi anni nelle istituzioni europee e nella società italiana, della centralità della tutela dell'ambiente; è, inoltre, tema strettamente connesso alla vita delle imprese, al funzionamento delle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali; è, infine, un tema che evoca una lunga, attenta, talora controversa esperienza giurisprudenziale che su questa nozione ha definito i confini dell'illecito penale in materia ambientale.

Tale definizione è, quindi, operazione senza dubbio complessa.

I fattori che rendono complesso ridurre il rifiuto entro precisi confini definitivi, condivisi e riconosciuti da tutti, sono molteplici.

Innanzitutto, si tratta di cause di ordine culturale. La percezione del concetto di rifiuto è, infatti, influenzata, in modo decisivo, dalla particolare prospettiva in cui si pone ciascun osservatore, prospettiva che condiziona la collocazione di determinati materiali o sostanze nella categoria dei rifiuti.

Non vi è dubbio, ad esempio, che nella considerazione di chi li utilizza, i materiali che vengono impiegati nel ciclo produttivo dell'azienda non sono rifiuti, bensì materie prime; si tratta di un atteggiamento non solo fondato sull'interesse economico, ma anche supportato dalla resistenza psicologica (che rimanda, appunto, ad un atteggiamento culturale) dell'imprenditore a concepirsi come manipolatore di rifiuti piuttosto che come trasformatore di materie prime.

Vi è, poi, l'angolo visuale proprio dei soggetti con degli interessi ambientali, portati ad estendere, in modo tendenzialmente omnicomprensivo, il campo dei rifiuti, poichè avvertito in insanabile contrasto con la piena ed effettiva tutela della salubrità dell'ambiente, che richiede una costante ed effettiva attività di prevenzione e vigilanza, supportata necessariamente da una rete normativa dalle maglie il più possibile strette.

L'ambiente, è, inoltre, oggetto di attenzioni da parte di altri soggetti che non vedono nell'ambiente né una risorsa produttiva né un aspetto della salute dell'uomo, bensì una mera opportunità di arricchimento: si tratta della cosiddetta criminalità ambientale, che è spesso una forma di manifestazione della criminalità organizzata.

Tutte queste cause comportano una riesamina della definizione di “rifiuto” e una determinazione precisa di esso dal punto di vista sia giuridico che ambientale, poichè la rilevante differenza tra il concetto comune di rifiuto e la definizione formale è un punto essenziale della gestione rifiuti, spesso confuso e sottovalutato e fonte di equivoci applicativi.

La gestione integrata dei rifiuti

Le problematiche connesse alla produzione di rifiuti hanno assunto nei decenni proporzioni sempre maggiori in relazione al miglioramento delle condizioni economiche, al veloce progredire dello sviluppo industriale, all'incremento della popolazione e delle aree urbane.

La produzione di rifiuti è, infatti, progressivamente aumentata quale sintomo del progresso economico e dell'aumento dei consumi. La diversificazione dei processi produttivi ha inoltre, generato la moltiplicazione della tipologia dei rifiuti con effetti sempre più nocivi per l'ambiente.

La quantità totale dei rifiuti rappresenta indubbiamente una misura dell'impoverimento delle risorse, sebbene l'impatto generato sull'ambiente non dipenda solo dalla quantità, ma anche e soprattutto dalla qualità dei rifiuti; le sostanze pericolose in essi contenute, anche in piccole quantità, possono generare, infatti, notevoli danni. Emerge, in maniera sempre più netta, l'esigenza di analizzare e gestire il problema rifiuti inserendolo all'interno di una strategia integrata di sviluppo sostenibile, che abbia, tra le priorità, la riduzione dell'utilizzo

delle risorse, il minore consumo d'energia e la minimizzazione delle emissioni alla fonte.

In generale, la gestione dei rifiuti deve avere come obiettivo principale l'uso razionale e sostenibile delle risorse ed essere impostata seguendo un ordine di priorità:

- ✖ *Riduzione della produzione e soprattutto della pericolosità dei rifiuti;*
- ✖ *Sostituzione delle sostanze pericolose per l'ambiente contenute nei prodotti con altre meno pericolose;*
- ✖ *Raccolta di frazioni merceologiche omogenee più facilmente collocabili sul mercato del recupero;*
- ✖ *Valorizzazione energetica del rifiuto residuo dotato di buon potere calorifico;*
- ✖ *Smaltimento in condizioni di sicurezza dei soli rifiuti che non hanno altra possibilità di recupero o trattamento.*

Nel contesto della gestione integrata dei rifiuti, la discarica, non avendo alcuna funzione di valorizzazione delle risorse, e comportando un rischio per l'ambiente, rappresenta, pertanto, l'opzione per i rifiuti ultimi non più suscettibili di essere riusati o trattati e deve avvenire con modalità tali da ridurre al minimo le conseguenze negative per la salute e l'ambiente.

La normativa Comunitaria

Questi principi contenuti in parte nel V Programma d'azione comunitario, sono enunciati nella *Community Waste Management Strategy* che rappresenta il documento di riferimento della nuova politica sulla gestione dei rifiuti. Il raggiungimento degli obiettivi può essere attuato, secondo la Strategia, facendo ricorso ad una serie di strumenti: in primo luogo strumenti di regolazione, ossia ampie norme comunitarie per i rifiuti che siano in grado di assicurare un'alta protezione ambientale; in secondo luogo l'individuazione di specifici obiettivi per il riciclaggio e il recupero, che rappresentano uno strumento valido di azione.

In generale, considerevoli risultati in termini di riduzione della produzione dei rifiuti si possono ottenere laddove i consumatori sono incoraggiati a comprare prodotti che inquinino meno o che vengano da materiale recuperato o che possano, essi stessi, essere riusati e riciclati.

La Commissione ribadisce che, nonostante i progressi ottenuti attraverso la definizione a livello europeo di standard rigorosi per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento al fine di ridurre sensibilmente i rischi, nonché la determinazione di obiettivi di riciclaggio e recupero, il volume dei rifiuti è aumentato e non ci sono segnali di un'inversione di tendenza.

Con l'aumentare della ricchezza e della produttività, cresce anche la domanda di prodotti che, tra l'altro, hanno cicli di vita sempre più brevi: tale situazione determina un aumento

della quantità di rifiuti derivanti dai prodotti ormai fuori uso e dai relativi cicli di estrazione e di fabbricazione.

Se gli attuali modelli di consumo non subiranno modifiche, sarà inevitabile una crescita consistente di rifiuti, in molti casi anche pericolosi.

A fronte di questo scenario, l'obiettivo principale consiste in una serie di interventi per prevenire la produzione di rifiuti "alla fonte", ampliando la durata di vita dei prodotti per utilizzare meno risorse e passare a processi di produzione più "puliti", e influenzando la scelta e la domanda dei consumatori affinché favoriscano prodotti e servizi che generino meno rifiuti. Per quelli la cui produzione risulta inevitabile, pur attuando tutte le iniziative finalizzate alla prevenzione, sarà necessario raggiungere una situazione in cui:

- ✱ *I rifiuti non siano più pericolosi o perlomeno presentino rischi molto limitati per l'ambiente e la salute umana;*
- ✱ *La maggior parte di essi sia reimmessa nel ciclo economico, soprattutto attraverso il riciclaggio, o restituita all'ambiente in forma utile (compostaggio);*
- ✱ *Le quantità destinate allo smaltimento finale siano ridotte al minimo e siano trattate in modo da ridurre l'impatto negativo sull'ambiente;*
- ✱ *Vengano trattati in siti il più vicino possibile al luogo di produzione al fine di ridurre gli impatti determinati dal loro trasporto.*

La Normativa Nazionale

Le linee programmatiche tracciate dalla Strategia comunitaria e dal VI Programma d'azione trovano riscontro nel decreto legislativo del 5 Febbraio 1997, n. 22: ***"Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio"***, il cosiddetto **Decreto Ronchi**.

Tale decreto ridisegna il quadro normativo di riferimento in materia di gestione dei rifiuti ed introduce specifiche disposizioni atte a modificare l'intero settore. A completare il quadro di riferimento sono intervenuti i numerosi decreti che regolano la gestione di flussi specifici di rifiuti, particolari tipologie impiantistiche e tutta la materia della bonifica dei siti inquinati.

Il decreto legislativo 22/97 introduce disposizioni in grado di garantire un approccio sistemico alle problematiche connesse al ciclo dei rifiuti e di indirizzare il sistema di gestione verso schemi di prevenzione e recupero. In particolare individua principi e strumenti per la riduzione della quantità, volume e pericolosità dei rifiuti attraverso un approccio che prenda in considerazione tutto il ciclo di vita dei prodotti: progettazione, fabbricazione, distribuzione, commercializzazione, consumo e post-consumo. In materia di

recupero, vengono fissati specifici obiettivi per la raccolta differenziata il cui raggiungimento viene, anche, collegato all'entità del contributo per lo smaltimento dei rifiuti, fornendo, in tal modo, strumenti atti a consentire una maggiore reintroduzione dei rifiuti nei cicli di produzione e consumo.

Nello specifico, il sistema integrato di gestione dei rifiuti delineato dal D.Lgs. 22/97 punta, in primo luogo ad una separazione alla fonte dei materiali, per avviarli in purezza ai circuiti di recupero e valorizzazione; attraverso la selezione alla fonte è, infatti, possibile incrementare il tasso di recupero grazie alla garanzia di un maggior grado di purezza delle frazioni raccolte, che ne fa aumentare la cosiddetta trattabilità e la possibilità di collocazione sul mercato. Deve inoltre provvedere a minimizzare il ricorso alla discarica ed allo smaltimento di rifiuto indifferenziato e a gestire queste operazioni in sicurezza, limitando il rischio ambientale.

Nel decreto legislativo 22/97 lo smaltimento assume, pertanto, un ruolo residuale; come citano gli articoli 4 e 5. *“Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso:*

- ✓ *Il reimpiego ed il riciclaggio;*
- ✓ *Le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti;*
- ✓ *L'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi;*
- ✓ *L'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.”*

E soprattutto: ***“il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero di materia prima debbono essere considerate preferibili rispetto ad altre forme di recupero”.***

Uno dei punti fondamentali della riforma della gestione dei rifiuti, introdotto dalle direttive comunitarie e dal Decreto Ronchi e successive modifiche, è quella della prevenzione della produzione dei rifiuti. Questo è l'obiettivo più difficile, sul quale si registrano maggiori difficoltà e ritardi nei paesi industriali, ed è un tema cruciale per uno sviluppo sostenibile ed una gestione efficace delle risorse.

Il decreto 22/97 prevede per le politiche di prevenzione che le autorità competenti promuovano, a tutti i livelli, tecnologie pulite che consentano risparmio di risorse, e lo sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose dai rifiuti. Ciò implica che prevenzione significhi anche modifica della qualità del rifiuto per ottenerne meno pericolosi e più facili da riciclare o recuperare.

È evidente quindi che il decreto Ronchi stabilisce una gerarchia con precise priorità nelle forme di gestione dei rifiuti; pone, infatti, al primo posto il recupero ed il riutilizzo, al secondo posto il recupero energetico e in posizione residuale lo smaltimento in discarica. La riforma attribuisce quindi un peso rilevante, nella gestione dei rifiuti urbani, alla ***raccolta differenziata***, che rappresenta l'operazione preliminare, necessaria per realizzare un recupero dei materiali e della frazione organica.

La riforma stabilisce che le tariffe della raccolta differenziata devono essere calcolate in modo da risultare inferiori a quelle applicate per lo smaltimento dei rifiuti, imponendo che negli ambiti territoriali ottimali (le Province, salvo una diversa delimitazione della legge regionale) dove non si raggiungano gli obiettivi minimi della raccolta differenziata, sia aumentata la tassa sui rifiuti che vengano smaltiti in discarica.

Per quanto riguarda la definizione di rifiuto, l'art.1 della direttiva 75/442/CEE è stato trasposto dall'art.6 del decreto Ronchi che, allineandosi con la normativa europea, definisce rifiuto: **"qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi"** (art.6, comma 1, lett.a).

Si deve sottolineare che tutto ciò che non è giuridicamente e formalmente "rifiuto" è escluso dal campo di applicazione del D.Lgs. 22/97, quindi non tutto ciò che intendiamo nel linguaggio comune come rifiuto equivale automaticamente alla relativa definizione giuridica. In ogni momento della gestione in questo settore va preliminarmente valutato se quella cosa identificata come "rifiuto" venga ricompresa nella definizione ufficiale. Se non viene appurata questa coincidenza con la definizione, quel materiale non è formalmente "rifiuto" e quindi non scattano i meccanismi applicativi del decreto.

Rilievo primario, pertanto, finisce con l'assumere il secondo elemento della definizione, ovvero la condotta del detentore, incentrata sulla nozione di disfarsi.

Va dunque sottolineato che in base alla definizione sopra esposta è necessario anche e soprattutto che il detentore di una sostanza o di un materiale :

- ✓ ***si disfi;***
- ✓ ***abbia deciso di disfarsi;***
- ✓ ***abbia l'obbligo di disfarsi dello stesso.***

Si tratta, come appare evidente, di tre diverse previsioni del concetto del "disfarsi", che trovano un' "interpretazione autentica" nell'art.14 della Legge 8/8/2002.

Il "Testo Unico" in materia ambientale

Il 29 aprile 2006 è entrato in vigore il decreto legislativo n.152, detto anche TESTO UNICO, destinato a sostituire la legislazione quadro vigente in materia di rifiuti e bonifica

dei siti contaminati, procedure di VIA e VAS e IPPC, difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera e, infine, di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Oltre a unificare e coordinare le diverse fonti normative nazionali, il decreto legislativo apporta modifiche, in molti casi di rilievo sostanziale, alla disciplina dei vari settori normativi e introduce varie novità in attuazione di direttive comunitarie.

In particolare i profili strategici adottati per la redazione del Testo Unico sono i seguenti:

- 1) recepimento delle direttive comunitarie ancora non entrate nella legislazione italiana nei settori oggetto della delega, in totale si tratta di otto direttive;
- 2) accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina, in modo da ridurre le ripetizioni;
- 3) integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei, così riducendo la stratificazione normativa generatasi per effetto delle innumerevoli norme che si sono nel tempo sovrapposte e predisponendo una serie di articolati aggiornati e coordinati;
- 4) abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore. A questo riguardo, benché sia noto come la semplificazione normativa non dipenda unicamente dalla quantità delle disposizioni formalmente in vigore, il risultato dell'opera di riordino ha condotto all'abrogazione di cinque leggi, dieci disposizioni di legge, due decreti legislativi quattro d.P.R. tre d.P.C.M. ed otto decreti ministeriali, cui sono da aggiungere le disposizioni già abrogate e di cui viene confermata l'abrogazione da parte dei decreti delegati.

Il terzo, attinente a questo lavoro, riguarda la disciplina dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati. Vengono riordinate e coordinate le disposizioni che riguardano questi settori e si è cercato di sviluppare la cultura che considera l'ambiente come un'opportunità prevedendo anche agevolazioni burocratiche per le imprese virtuose. In particolare tratta la ridefinizione delle priorità nella gestione dei rifiuti in conformità a quelle stabilite dalla normativa comunitaria, con l'aggiunta, rispetto al Decreto Ronchi, di un nuovo articolo, l'art.179. All'interno di quest'ultimo, vengono definiti i criteri di priorità perseguiti dalle pubbliche amministrazioni, diretti a favorire la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, mediante:

- lo sviluppo di tecnologia pulite che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali;

- la messa a punto di tecniche e prodotti concepiti in modo da non contribuire o contribuire il meno possibile ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti tramite la loro fabbricazione, il loro uso e smaltimento;
- la ricerca di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti per favorirne il recupero.

Le pubbliche amministrazioni devono inoltre stabilire misure dirette al recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo ed ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie o fonti di energia dai rifiuti.

Per quanto riguarda la definizione di rifiuto, il nuovo Testo Unico, non solo conferma, ma anzi amplia il contenuto derogatorio introdotto dall' art.14.

La nuova nozione di rifiuto è quella contenuta nell'art. 7, (1° comma, lett. a): *qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, fermo restando che non costituisce rifiuto ciò che il detentore intenda utilizzare o destinare all'utilizzo nell'ambito di un processo produttivo secondo le modalità stabilite ai sensi dell'art. 5, commi 6 e 7"*

La logica che muove l'iniziativa del legislatore italiano è quella di "restringere" la nozione di rifiuto, a favore di una utilizzazione economica compatibile.

Si tratta di una scelta chiara e consapevole, che risponde ad un problema economico reale.

Altra questione è se questa scelta sia conforme ai principi costituzionali e ai principi comunitari.

Sul punto esiste un contenzioso, illustrato dettagliatamente dalle Commissioni delle Comunità Europea, in una nota inviata al Ministro degli Affari Esteri italiano, in data 5 luglio 2005.

3. Le competenze della Pubblica Amministrazione

Decentramento dell'amministrazione nella gestione rifiuti

L'approvazione del decreto Ronchi prima, e il nuovo Testo Unico poi, hanno profondamente rinnovato, nel sistema ambientale italiano, la politica di gestione dei rifiuti. E' stata avviata, come già detto, una nuova fase nel governo complessivo del ciclo dei rifiuti con l'obiettivo centrale di passare dal sistema discarica, inquinante e dissipativo, al sistema integrato e misto per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti.

Per la definizione di tale sistema di governo dei rifiuti è importante porre l'accento sull'attività di pianificazione e programmazione della gestione dei rifiuti stessi, attraverso la lettura del quadro delle attribuzioni indicate negli art. 195, 196, 197 e 198, del Testo

Unico che individuano, rispettivamente, le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Il decreto definisce i compiti assegnati ai diversi livelli istituzionali, modificati alla luce delle altre norme nazionali in materia di enti locali e delle direttive comunitarie, con il fine di realizzare un ampio decentramento delle diverse funzioni e competenze alle Regioni, alle Province ed ai Comuni.

Le competenze a livello statale

Gli ambiti delle funzioni statali, sono individuati, come detto, dall'articolo 195, il quale, in generale, attribuisce allo Stato *funzioni di indirizzo e coordinamento, funzioni normative per la definizione di norme tecniche, funzioni di programmazione per l'adozione dei piani di settore*. In particolare elenchiamo di seguito le competenze che interessano in modo più ravvicinato questo lavoro:

- funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte quarta del decreto;
- definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti;
- individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare la produzione dei rifiuti, e ridurre la pericolosità degli stessi;
- individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti con più elevato impatto ambientale, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero;
- redazione dei piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio ed il recupero di materia prima dai rifiuti, e per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte della Pubblica Amministrazione e dei soggetti economici.
- individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale;
- determinazione dei criteri generali per la elaborazione dei piani regionali;
- *indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti;*

- *indicazione dei criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani.*

Le competenze a livello regionale

Nel contesto legislativo descritto, le regioni costituiscono, quindi, il cardine per la realizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti; ad esse il legislatore ha attribuito competenza pianificatoria e organizzativa.

Le Regioni devono privilegiare la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento, con esclusione delle discariche.

Tutto ciò deve essere realizzato dalle regioni all'interno del *Piano Regionale Di Gestione Dei Rifiuti*, che promuove la riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti, definisce le azioni da attivare per la costituzione di un sistema organico e integrato di gestione dei rifiuti, e prevede:

- ✓ la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella Regione con l'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali, previsti dal successivo articolo 200;
- ✓ le condizioni ed i criteri per la localizzazione delle aree idonee alla realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, privilegiando la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero in aree destinate ad insediamenti produttivi, ad eccezione delle discariche;
- ✓ il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza e di economicità;
- ✓ l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali;
- ✓ lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti;
- ✓ criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti;
- ✓ criteri per l'individuazione, da parte delle province, dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
- ✓ le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti e a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti nonché il recupero di materiali ed energia;

- ✓ le misure per promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani.

I piani regionali devono indicare anche i tipi, le quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire e determinare disposizioni speciali per i rifiuti di tipo particolare.

Le competenze a livello provinciale

Il ruolo dell'ente locale era già stato rivalutato e ampliato con la L. 142/90 e coerentemente con il D.Lgs 18/08/2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" che prevede per le Province stesse un ruolo di controllo ambientale; il D.Lgs n. 22/97 e il successivo Testo Unico definiscono più compiutamente tale ruolo. Alla Provincia spettano:

- il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti,
- l'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento rifiuti.

Le competenze a livello comunale

Ai Comuni spetta la funzione di disciplinare le attività di raccolta, recupero, smaltimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati agli urbani, secondo modelli gestionali previsti dalla legge sugli enti locali, ed alcune competenze in materia di bonifiche e ripristino ambientale dei siti. In particolare:

- stabiliscono le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, compreso il conferimento della raccolta differenziata per garantire una gestione distinta delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero.

4. Le criticità

Il traffico illecito

Quando dieci anni fa, per la prima volta, venne analizzato il cosiddetto "ciclo illegale dei rifiuti" (nei dossier di Legambiente e nel lavoro di ricerca condotto insieme all'Arma dei carabinieri), la realtà che emerge dagli atti giudiziari poteva essere solo immaginata, o meglio intuita. Alcune inchieste avevano aperto degli squarci in un fenomeno allora tutto da esplorare.

Ma era perfettamente comprensibile, dieci anni fa, lo stupore dei magistrati che raccolsero le prime dichiarazioni dei collaboratori di giustizia che affermavano che la “monnezza” per la camorra era diventata “oro”.

Il traffico illecito dei rifiuti e' una ragnatela che sembra avvolgere il nostro Paese, (risparmiando soltanto due regioni Trentino e Valle d'Aosta), dove s'intrecciano interessi e attività criminali che rappresentano una seria minaccia per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei cittadini, lucra profitti ingentissimi e scarica sulla collettività i costi di bonifica delle aree compromesse dagli smaltimenti illeciti.

Quella del traffico illecito dei rifiuti è per molti aspetti un'impresa globale, che in Italia ha raggiunto dimensioni rilevanti sia per ragioni strutturali (il ben noto deficit di impianti di trattamento e smaltimento) sia per la convergenza d'interessi, soprattutto nel nostro Mezzogiorno, con le organizzazioni di stampo mafioso.

Le tecniche di smaltimento

Anche le tecniche di smaltimento illecito si sono evolute nel corso degli anni, passando dalle tradizionali discariche a cielo aperto, anche di rilevanti dimensioni, tipiche del periodo compreso tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, a un'ampia gamma di metodologie:

- il tradizionale tombamento, ovvero l'apertura di buche, anche di rilevanti dimensioni dove vengono seppelliti i rifiuti, accuratamente ricoperti con uno strato di terriccio;
- l'invio di rifiuti pericolosi in impianti autorizzati a smaltire solo quelli non pericolosi o comunque in siti (discariche o ripristini ambientali) non idonei a ricevere determinate tipologie di rifiuti;
- lo smaltimento di rifiuti speciali derivanti da impianti di tritovagliatura dei rifiuti urbani in ripristini ambientali;
- lo spandimento sul terreno di pseudo-fertilizzanti provenienti da attività di compostaggio di fanghi non sottoposti ad alcun trattamento o, comunque, non idonei per le elevate concentrazioni di metalli pesanti (cadmio, cromo, mercurio, nichel, zinco) e la presenza di sostanze cancerogene;
- l'immissione in cicli produttivi, cementifici e fornaci per la produzione di laterizi, di fanghi industriali, polveri di abbattimento fumi, ceneri e scorie derivanti dalla lavorazione di metalli;
- l'impiego di rifiuti pericolosi in ripristini ambientali, in rilevati stradali o in riempimenti di cave trasformate in vere e proprie discariche. In questa rete si vanno delineando, comunque, delle specializzazioni, anche di carattere territoriale. Così, mentre Campania e

Puglia restano aree di smaltimento preferenziale, le regioni del Nord, zone di procacciamento dei rifiuti.

I numeri

I numeri dei traffici illeciti sono i seguenti:

- dal 1994 al 2003 sono state accertate nel nostro paese 17.097 infrazioni relative al ciclo dei rifiuti, poco meno di 5 illeciti ogni giorno;
- il 39% di queste infrazioni si concentra nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia);
- in dieci anni, il business complessivo stimato da Legambiente per quanto riguarda la gestione illecita del ciclo dei rifiuti ammonta a 26,9 miliardi di euro.
- sono 32 le inchieste avviate in tutta Italia sulla base dell'art. 53 bis del decreto Ronchi, con 200 persone arrestate, 647 quelle complessivamente denunciate all'autorità giudiziaria e 192 aziende coinvolte.

Dietro questi numeri si “nascondono” vere e proprie emergenze ambientali, con decine e decine di siti contaminati da rifiuti pericolosi, caratterizzati da elevate concentrazioni di metalli pesanti, alcuni dei quali cancerogeni.

Lungo le rotte dei traffici illeciti, del resto, si smaltisce di tutto: dalle terre di spazzamento delle strade ai gessi contenenti amianto, dai rifiuti urbani che passano per gli impianti di tritovagliatura ai solventi, dalle polveri di abbattimento fumi ai fanghi di conceria fino ai rifiuti provenienti dalle bonifiche di siti inquinati.

Anno	Rifiuti speciali prodotti in milioni di tonnellate	Rifiuti speciali gestiti (in milioni di tonnellate)	Rifiuti speciali scomparsi (in milioni di tonnellate)	Altezza della montagna dei rifiuti scomparsi (in metri con base di 3 ettari)
1997	60.9	46.8	14.1	1407
1998	68	56.4	11.6	1150
1999	72.5	61.3	11.2	1120
2000	82.8	69	13.8	1382
2001	90.1	77	13.1	1314
2002	92.1	77.5	14.6	1460

Tabella 1.1 I numeri del traffico illecito, elaborazione Legambiente su dati Apat e Osservatorio Nazionale sui Rifiuti

I danni

Per ogni tipologia di rifiuti trattato e per ogni passaggio attraverso la ragnatela è prevista una tariffa, che può oscillare da 1 a 50-60 centesimi di euro. I quantitativi in gioco sono talmente rilevanti che può essere conveniente guadagnare anche solo 1,5 cent per chilogrammo di rifiuto trattato.

La concorrenza sul prezzo sembra essere l'unica regola che caratterizza queste reti criminali, impegnate a contendere quote significative di mercato a quelle che operano nella legalità. Insieme ad alcuni "principi" fondamentali: quando il traffico riguarda rifiuti provenienti da privati, il prezzo complessivo dello smaltimento si riduce fino alla metà di quello di mercato; se invece le attività hanno come "materia prima" i rifiuti solidi urbani, il prezzo di smaltimento lievita in maniera esponenziale, tanto a pagare è lo Stato. Non è l'unico danno subito dall'erario: proprio attraverso i meccanismi di declassificazione dei rifiuti, che consentono di evitare lo smaltimento in discarica, viene aggirata anche la cosiddetta ecotassa. Basta ricordare i dati relativi al fenomeno dei cosiddetti "rifiuti scomparsi", ovvero quelli di cui viene stimata la produzione ma non se ne conosce il destino, per avere un'idea delle dimensioni raggiunte da queste attività illecite: nel 2002 (ultimo dato ufficiale disponibile) sono mancate all'appello 14,6 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, equivalenti a una montagna con una base di tre ettari e un'altezza di 1.460 metri.

5. Un approccio "sostenibile"

Il concetto di sostenibilità

E' quindi il nostro modo di vivere, di consumare, di comportarsi, che decide la velocità del degrado entropico (misura dello stato del disordine di un sistema), la velocità con cui viene dissipata l'energia utile e il periodo di sopravvivenza della specie umana.

Si arriva così al concetto di *sostenibilità*, intesa come l'insieme di relazioni tra le attività umane la loro dinamica e la biosfera, con le sue dinamiche, generalmente più lente. Queste relazioni devono essere tali di permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate alla natura dalle attività umane stiano entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico globale. Se riusciremo ad arrivare a un'economia da equilibrio sostenibile, le future generazioni potranno avere almeno le stesse opportunità che

la nostra generazione ha avuto: è un rapporto tra economia ed ecologia, in gran parte ancora da costruire, che passa dalla strada dell'equilibrio sostenibile.

L'economia ecologica

Nell'arco dell'ultimo decennio i cambiamenti strutturali dell'economia, la diffusione di nuove tecnologie e lo sviluppo delle politiche ambientali hanno consentito di consolidare il processo di riduzione dell'intensità ambientale dello sviluppo economico avviatosi dalla metà degli anni '70: tutti i principali indicatori ambientali si sono disaccoppiati dagli indicatori economici. Su scala globale, a fronte di una crescita del 20% del Prodotto Interno Lordo e di una crescita del 12% della popolazione (nel periodo 1990/1998), i consumi energetici sono aumentati del 10,5%, le emissioni di CO₂ (da soli usi energetici) sono cresciute del 8%, le emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto diminuiscono, i consumi di ferro sono aumentati del 3% (mentre erano cresciuti del 11% nel decennio precedente), l'estensione delle terre arabili è rimasta stabile (mentre erano cresciute del 4% nel decennio precedente), il tasso di crescita dell'inquinamento organico rilasciato dagli scarichi idrici si è ridotto.

Su scala globale siamo di fronte a quella che è stata chiamata una 'dematerializzazione relativa', perché in assoluto è comunque cresciuto il prelievo di risorse energetiche e di materie prime, sono cresciute le aree naturali convertite (per urbanizzazione, agricoltura o degrado), sono aumentate le emissioni climalteranti e idriche e i rifiuti rilasciati nell'ambiente. *Ma ciò è avvenuto ad un tasso inferiore rispetto al passato e con una intensità inferiore a quello della crescita economica.*

Le nuove teorie dello sviluppo sostenibile ci pongono davanti all'idea di un'economia non più basata su due parametri, il lavoro e il capitale, ma su un'economia ecologica che riconosce l'esistenza di tre parametri, il lavoro, il 'capitale naturale' e il 'capitale prodotto dall'uomo'. Intendendo per 'capitale naturale' l'insieme dei sistemi naturali (mari, fiumi, laghi, foreste, flora, fauna, territorio), ma anche i prodotti agricoli, i prodotti della pesca, della caccia e della raccolta e il patrimonio artistico-culturale presente nel territorio, si vede come sia fondamentale oggi investire in questa direzione.

Lo sviluppo sostenibile nella definizione di Herman Daly

Herman Daly², il fondatore della teoria della sostenibilità, scrive:

"Per la gestione delle risorse ci sono due ovvi principi di sviluppo sostenibile. Il primo è che la velocità del prelievo dovrebbe essere pari alla velocità di rigenerazione (rendimento sostenibile). Il secondo, che la velocità di produzione dei rifiuti dovrebbe essere uguale

² Herman Daly, economista ambientale, è attualmente professore all'Università del Maryland.

alle capacità naturali di assorbimento da parte degli ecosistemi in cui i rifiuti vengono emessi. Le capacità di rigenerazione e di assorbimento debbono essere trattate come capitale naturale, e il fallimento nel mantenere queste capacità deve essere considerato come consumo del capitale e perciò non sostenibile".

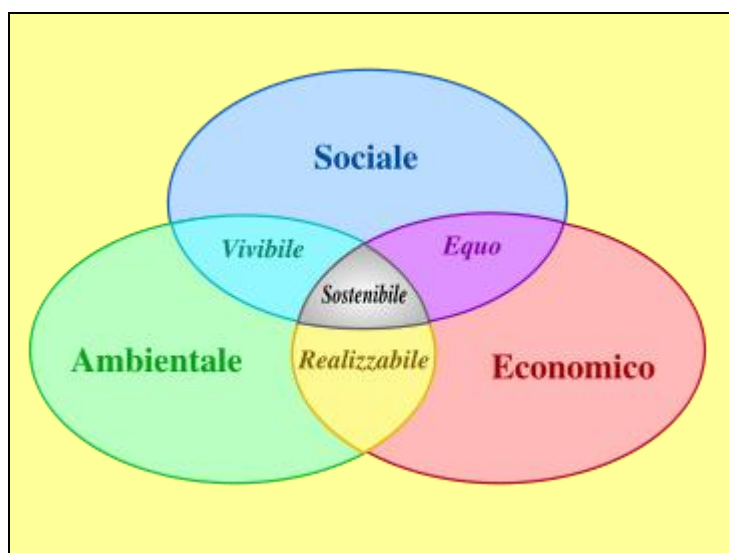


Figura 1.1 - Schema di sviluppo sostenibile, da Wikipedia.com

La prima definizione in ordine temporale è quella contenuta nel rapporto Brundtland del 1987 e poi ripresa dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (*World Commission on Environment and Development, WCED*): « lo *Sviluppo sostenibile* è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni »

Sebbene questa dichiarazione sintetizzi alcuni aspetti importanti del rapporto tra sviluppo economico, equità sociale, rispetto dell'ambiente, purtroppo non può essere operabile. È la cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": ecologia, equità, economia. Tale definizione parte da una visione antropocentrica, infatti al centro della questione non è tanto l'ecosistema, e quindi la sopravvivenza e il benessere di tutte le specie viventi, ma piuttosto le generazioni umane.

Verso l'ampliamento del concetto

Una successiva definizione di sviluppo sostenibile, in cui è inclusa invece una visione più globale, è stata fornita, nel 1991, dalla World Conservation Union, UN Environment

Programme and World Wide Fund for Nature, che lo identifica come « ...un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende »

Nel 1994, l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) ha fornito un'ulteriore definizione di sviluppo sostenibile: “Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi”. Ciò significa che le tre dimensioni economiche, sociali ed ambientali sono strettamente correlate, ed ogni intervento di programmazione deve tenere conto delle reciproche interrelazioni. L'ICLEI, *infatti, definisce lo sviluppo sostenibile come lo sviluppo che fornisce elementi ecologici, sociali ed opportunità economiche a tutti gli abitanti di una comunità, senza creare una minaccia alla vitalità del sistema naturale, urbano e sociale che da queste opportunità dipendono.*

Nel 2001, l'UNESCO ha ampliato il concetto di sviluppo sostenibile indicando che "la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura (...) la diversità culturale è una delle radici dello sviluppo inteso non solo come crescita economica, ma anche come un mezzo per condurre una esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale". (Art 1 and 3, Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale, UNESCO, 2001). In questa visione, la diversità culturale diventa il quarto pilastro dello sviluppo sostenibile, accanto al tradizionale equilibrio delle tre E.

La teoria della Decrescita

Oltre a queste filosofie di pensiero, ve ne sono altre che criticano aspramente il concetto di Sviluppo Sostenibile, sostenute con forza da esponenti come Serge Latouche³, Maurizio Pallante⁴ e dai movimenti facenti capo alla teoria della *Decrescita*. Essi ritengono impossibile pensare uno sviluppo economico basato sui continui incrementi di produzione di merci che sia anche in sintonia con la preservazione dell'ambiente. In particolare, ammoniscono i comportamenti delle società occidentali che, seguendo l'ottica dello sviluppo sostenibile, si trovano ora di fronte al paradossale problema di dover consumare più del necessario pur di non scalfire la crescita dell'economia di mercato, con conseguenti numerosi problemi ambientali: sovrasfruttamento delle risorse naturali, aumento dei rifiuti, mercificazione dei beni. Il tutto, a loro modo di vedere, non è quindi compatibile con la

³ Serge Latouche, economista e filosofo francese attualmente professore emerito di Scienze Economiche all'Università di Parigi.

⁴ Maurizio Pallante, saggista italiano. Svolge attività di ricerca e di pubblicazione saggistica nel campo del risparmio energetico e delle tecnologie ambientali.

sostenibilità ambientale: ritengono lo sviluppo sostenibile una teoria superata, in ogni caso non più applicabile alle moderne economie mondiali.

Lo sviluppo sostenibile inteso come equilibrio tra tutela ambientale e sviluppo economico, rappresenta comunque una delle sfide che attendono la società moderna, obiettivo prioritario che deve chiamare idealmente a raccolta tutti i cittadini, indipendentemente dal loro livello sociale e culturale.

6. In cammino verso la città ecologica

L'approccio alla sostenibilità urbana

Le Nazioni Unite stimano che il 50% della popolazione mondiale vive in città, ma la percentuale sale all'80% se consideriamo i soli Paesi industrializzati. Sono questi i dati che, rendendo superfluo qualsiasi commento, costituiscono il carburante per l'avvio di quel processo di discussione critica del nostro stile di vita che ha portato all'inserimento della sostenibilità fra gli obiettivi prioritari, e comportato adozione di soluzioni concrete, all'interno delle città, per il suo reale realizzo.

L'approccio peculiare alla sostenibilità urbana ha come scopo il raggiungimento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse economiche e ambientali così da tendere a giustificare in pieno il motivo per cui le città sono state create: la massimizzazione delle economie di agglomerazione.

Le città, nel mondo attuale, raggruppando la maggior parte delle attività economiche e abitative costituiscono, di conseguenza, i luoghi dove vengono prodotte la maggior parte delle emissioni inquinanti e dove si consuma la maggior quota di energia.

Il concetto di città ecologica

Al centro del dibattito sullo sviluppo sostenibile troviamo anche il tema del degrado dell'ambiente urbano. Si può dire che quest'attenzione abbia rappresentato una specie di punto di svolta nella storia dell'ambientalismo che, fino a qualche anno fa aveva incrociato la città, quindi l'ambiente urbano, solo indirettamente.

La nascita di una politica ambientale in seno alla Cee, infatti, ignora la città come ambiente specifico da tutelare e organizzare: l'ambiente da tutelare è quello naturale, gli spazi verdi, le risorse idriche, l'atmosfera, i beni naturali (flora e fauna), al più il paesaggio naturale. Quindi è solo in modo indiretto, solo in quanto i danni all'ambiente naturale si ripercuotono anche sulla città, che questa viene presa in considerazione. L'attenzione iniziale delle politiche ambientali si focalizza prevalentemente sui fattori di inquinamento e di devastazione dell'ambiente naturale e se ne misurano gli effetti sulla città; non viene preso

in considerazione, invece, il fatto che buona parte degli inquinamenti e delle devastazioni dell'ambiente naturale provengano proprio dalla città, cioè dalla sua cattiva pianificazione e gestione, nonché dal suo sviluppo, incompatibile con l'ambiente.

Naturalmente, la prima vittima della cattiva pianificazione e gestione della città è lo stesso ambiente urbano, che è anch'esso un misto di ambiente naturale (acqua, atmosfera, verde ecc.) e di ambiente socioculturale (paesaggio urbano, beni culturali, socialità, devianza sociale e così via). Buona parte degli inquinamenti atmosferici deriva dal riscaldamento e dal traffico urbano, mentre una grande parte degli inquinamenti idrici e del terreno proviene dai rifiuti solidi e liquidi delle città.

La presa di coscienza degli stretti rapporti tra la crisi ambientale e la pianificazione urbana ha portato allo sviluppo di studi dei problemi urbani sotto il profilo ecologico. Buona parte delle iniziative va sotto il nome di *città ecologica o città sostenibile*.

Best practices

Fra gli esempi più recenti, certamente, Londra rientra a pieno titolo fra i più interessanti: un impianto situato ad Edmonton, incenerendo circa l'11% dei rifiuti domestici londinesi e generando circa 150 mila MW all'anno, costituisce un'eccellente soluzione ai problemi di stoccaggio delle immondizie e, contemporaneamente, al risparmio energetico. Un altro impianto, il SELCHP (South East London Combined Heat and Power) raccoglie 420 mila tonnellate di immondizie dai quartieri del sud-est londinese generando 29 MW l'anno e, nel contempo, provvedendo al riscaldamento di 7500 abitazioni, alcune scuole ed altri edifici.

Il governo, inoltre, ha richiesto ai quartieri la redazione di recycling plans per il raggiungimento dell'obiettivo del riciclaggio del 25% dei rifiuti urbani entro la fine di quest'anno, fissando contemporaneamente alcuni principi tra cui il trattamento delle immondizie nei luoghi più prossimi alla loro produzione al fine di ridurre gli effetti inquinanti ed i disagi associati al loro trasporto.

Ma, certamente, l'esempio più perfetto di efficiente sfruttamento delle risorse naturali, di riuso e riciclo, è la città di Kalundborg in Danimarca. L'ecosistema industriale di questo piccolo paese, nato spontaneamente e gradualmente perché economicamente vantaggioso per tutti i suoi partecipanti, risale a 27 anni fa. Le rigide norme di tutela ambientale del nord Europa e il diminuito spazio disponibile per le discariche stimolarono già da allora le aziende a trovare impieghi alternativi ai loro materiali di scarto.

Kalundborg è sede di quattro grandi industrie: Asnaes Power Station, una centrale elettrica alimentata a carbone; Novo-Nordisk, una fabbrica di enzimi e prodotti farmaceutici; Gyproc, una fabbrica di pannelli di carton-gesso; Statoil, una raffineria.

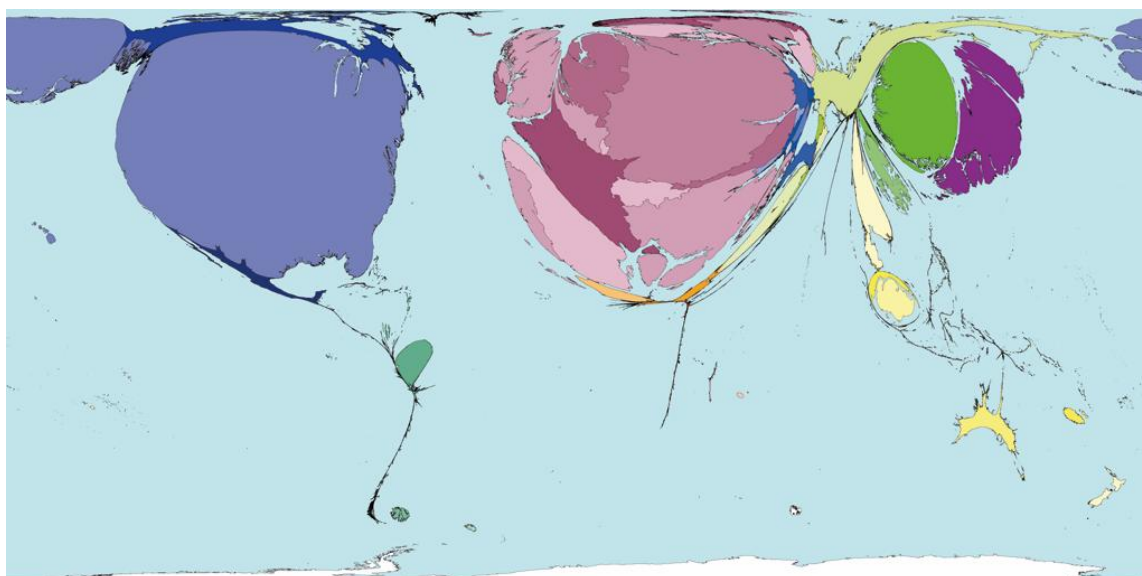


Figura 1.2 - La situazione del “waste recycled”, i dati di riciclo sono proporzionali alle dimensioni della Nazione o Continente; da Worldmapper.org

Asnaes produce elettricità generando vapore utilizzato dalla Statoil per riscaldare i propri oleodotti (coprendo così il 40% del suo fabbisogno di calore) e dalla Novo-Nordisk (che copre così il 100% del proprio fabbisogno di energia termica) come fonte di pressione e calore. Il resto del vapore è distribuito a un allevamento di pesci e alle case (che si prevede saranno riscaldate tutte così entro il 2005). In questo modo l'efficienza del carbone utilizzato dalla centrale elettrica è salita dal 40% a più del 90%.

Gyproc, invece, beneficia del vapore della Asnaes e del solfato di calcio prodotto dai suoi filtri installati per ridurre le emissioni di zolfo. Il gas, sottoprodotto del processo di raffinazione della Statoil, passa attraverso un processo di desulfurizzazione dal quale esce lo zolfo solido (utilizzato dalla Kemira Acid, una fabbrica della Jutland) e il gas desulfurizzato, utilizzato da Gyproc e Asnaes invece di essere bruciato. In questo modo Asnaes risparmia 30 mila tonnellate di carbone all'anno mentre Gyproc copre il 95% del suo fabbisogno di gas.

Statoil, inoltre, fornisce le proprie acque di scarto a Asnaes per il raffreddamento dei suoi boiler (che copre così il 75% del suo fabbisogno d'acqua).

Novo-Nordisk fornisce gratuitamente la propria fanghiglia di scarto, ricca di azoto, agli agricoltori locali, che così arrivano a risparmiare circa \$50.000 l'anno di fertilizzanti ciascuno.

E proprio la città di Kalundborg potrebbe costituire un eccellente spunto per approfondimento dello studio dello sviluppo sostenibile sotto un ottica territoriale.

L'Agenda 21 locale

Da quando, alla fine degli anni '60, iniziò ad affermarsi diffusamente la consapevolezza delle grandi tematiche ambientali, i termini della questione si sono evoluti e profondamente modificati. Le prime iniziative ambientaliste erano mosse da questioni di carattere prevalentemente locale, legate alla tutela di particolari siti o risorse. Oggi l'attenzione dei media e governi si è spostata anche sui problemi cosiddetti "globali": l'effetto serra, la distruzione dello strato di ozono, la concentrazione della popolazione mondiale in aree urbane sempre più congestionate e caratterizzate da livelli di qualità ambientale scadenti, la forbice che tende ad allargarsi fra redditi e consumi delle diverse aree del pianeta, sono solamente alcuni degli aspetti che impongono una tempestiva e non frettolosa riflessione sul modello di sviluppo dei paesi cosiddetti avanzati.

Le risposte attivate dagli anni '70 in poi in America e nell'Europa occidentale, hanno a loro volta portato ad una radicale modificazione delle cause del degrado. Le politiche ambientali, inizialmente orientate a ridurre la pressione sulle risorse delle grandi attività produttive e ad attivare programmi di depurazione e di risanamento di ambienti inquinati, hanno progressivamente virato verso un approccio di carattere preventivo fino a comprendere, negli ultimi anni, l'urgenza e l'opportunità dell'integrazione, tra obiettivi ambientali e politiche settoriali.

Ma se i grandi orientamenti strategici adottati a livello nazionale e internazionale rappresentano ovviamente il livello più adeguato a garantire una tempestiva risposta a problemi globali, diventano sempre più determinanti le azioni attivate a livello locale: i cittadini sono al tempo stesso inquinati e inquinatori, l'azione individuale diventa dunque un elemento centrale nelle nuove politiche ambientali, la rapidità con cui evolvono i fenomeni ambientali non ammette l'attesa passiva di soluzioni decise e promosse dall'alto. E il ruolo dei soggetti locali diventa determinante per garantire successi nel conseguimento di risultati duraturi.

Da questi concetti nasce l'idea di Agenda 21 locale.

Perseguire la sostenibilità a livello locale presuppone la definizione di strategie adatte, delineate caso per caso. È impossibile infatti imporre identiche politiche, generalizzate per tutte le città e le comunità locali. Ogni realtà è diversa per dimensione, cultura, risorse e deve quindi trovare da sé la propria migliore vocazione ambientale, attingendo alla propria storia e dotandosi di strumenti adeguati a risolvere i problemi specifici del proprio contesto.

L'Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992, proprio in considerazione delle peculiarità di ogni singola comunità, invita le autorità locali di tutto il mondo a dotarsi di una propria Agenda:

“Ogni autorità locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private ed adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le autorità locali dovrebbero apprendere ed acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie”.

Un'Agenda 21 locale può essere descritta come uno sforzo comune, all'interno di una comunità, per raggiungere il massimo del consenso tra tutti gli attori sociali riguardo la definizione e l'attuazione di un piano di azione ambientale che guardi, appunto, al 21° secolo.

La scala locale è considerata quella più idonea a promuovere iniziative mirate e perciò più efficaci. La pubblica amministrazione locale è abbastanza vicino ai problemi per comprenderne specificità ed urgenza. Allo stesso modo, gli attori sociali (associazioni, imprese, cittadini) sono abbastanza radicati e strutturati da poter giocare un ruolo di partner attivo. Le risorse tecnologiche, finanziarie e culturali presenti nelle aree urbane, costituiscono “la massa critica” per poter supportare i processi più innovativi e virtuosi. “L'Agenda 21 locale è essenzialmente un processo strategico per incoraggiare e controllare lo sviluppo sostenibile. L'allestimento, la gestione e l'attuazione di questo processo necessitano tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre un'autorità locale e la sua collettività”.

In Appendice I è stata riassunta l'evoluzione di Agenda 21 Locale a livello europeo e internazionale.

L'Agenda 21 locale in Italia

Le amministrazioni locali italiane che hanno accolto l'idea di dotarsi di una propria Agenda 21 locale, firmando la “Carta di Aalborg” e aderendo così alla Campagna Europea Città Sostenibili nel febbraio 2000 erano ormai 51. Questo numero non rappresenta da solo la situazione del nostro paese. Sono infatti sicuramente molto più numerose le amministrazioni e le comunità locali italiane che in questi anni si sono confrontate sul tema della sostenibilità, e che hanno messo in pratica o avviato iniziative concrete e positive.

D'altra parte, non tutte le amministrazioni locali firmatarie della Carta di Aalborg hanno poi effettivamente dato seguito agli impegni sottoscritti (in alcuni casi semplicemente perché è cambiato l'assessore o la Giunta che lo aveva assunto). In ogni caso, nel nostro

paese le esperienze realmente significative di Agenda 21 locale sono ancora poche. Molte delle esperienze avviate sono in fase iniziale, ed in alcuni casi sono rimaste incompiute. Le esperienze avviate, e quelle completate, sono ancora poco note perché fin ad oggi sono mancati il confronto tra le diverse città coinvolte e la sistematica diffusione di risultati e buone pratiche.

L'oggettivo ritardo che ancora si registra è probabilmente dovuto a diverse ragioni. Schematicamente possiamo dire che ciò di cui si è fortemente sentita la mancanza negli anni passati è stata la presenza di politiche "dall'alto" (da parte dello Stato, delle regioni, degli organismi di coordinamento delle amministrazioni locali,...) e del ruolo positivo che esse avrebbero potuto svolgere, se giocate allo scopo di sostenere il circuito virtuoso delle città, sollecitando, promuovendo, mettendo in rete, diffondendo le esperienze positive. Qualcosa si sta ora muovendo, grazie soprattutto alla pressione delle associazioni ambientaliste (Legambiente e WWF sono state le prime e le più risolte a lanciare il messaggio sulla sostenibilità locale in Italia). In questi ultimissimi anni anche dall'alto stanno arrivando concreti e positivi segnali di attenzione: il Ministero dell'ambiente, attuando le indicazioni ricevute dal Gruppo di lavoro sulle città sostenibili (che ha lavorato dal '96 al '97 e di cui hanno fatto parte, tra gli altri INU, Legambiente, WWF), ha avviato alcune azioni di sostegno: il Premio Città Sostenibili delle Bambine e dei Bambini (alla sua seconda edizione), il Premio Città sostenibili (la prima edizione è stata avviata nel novembre 1999), un'intensa attività di informazione e di formazione sullo sviluppo sostenibile locale (tramite Università e Centri di formazione) rivolta a funzionari pubblici e giovani laureati; tramite l'Accordo di Programma con ENEA, il Ministero ha avviato anche la redazione del Piano Nazionale Sviluppo Sostenibile con attenzione specifica al tema Ambiente Urbano e alla dimensione locale della sostenibilità, il progetto di sistema nazionale di indicatori per il monitoraggio della qualità urbana e un programma per la diffusione di Agende 21 locali in città medio-piccole..

1.7. La Partecipazione

Governance e partecipazione

La partecipazione è il cuore dello sviluppo sostenibile e dell'A21 locale. Le forme e i percorsi verso la sostenibilità possono variare da luogo a luogo, ma un elemento di cui non è possibile fare a meno è la partecipazione. Negli ultimi anni tale tema al centro del dibattito nelle varie politiche di settore.

I motivi di tale nuovo interesse verso la partecipazione, ricorrente in modo dinamico e ciclico in base al contesto socio-politico, possono tuttavia ricercarsi in tre fenomeni: innanzi tutto alla luce dei nuovi orientamenti di governance nella promozione delle politiche intergovernative e comunitarie, secondariamente come elemento di ripensamento rispetto ai numerosi casi di conflitto territoriale, tra settori della cittadinanza e istituzioni locali di vario livello, come la sindrome di NIMBY⁵, e infine per rispondere alla crescente domanda di maggiore apertura, trasparenza, ascolto e dialogo, proveniente da ampi settori della società civile verso le istituzioni locali.

Tuttavia sotto il termine di partecipazione si celano spesso azioni e iniziative pubbliche sostanzialmente assai differenti, che prevedono strumenti gestionali e modalità operative con risultati e problematiche assai diverse: informazione, consultazione, coprogettazione o progettazione partecipata. Inoltre i diversi livelli di partecipazione vanno distinti rispetto alle fasi del ciclo di vita di un processo decisionale: dall'analisi dei problemi, alla definizione di progetti-soluzioni, all'attuazione, alla verifica dei risultati.

Nel caso dell'informazione, l'ente promotore del processo fornisce indicazioni su una politica o un progetto che intende realizzare. L'analisi, le valutazioni e le decisioni sono già state effettuate; gli attori coinvolti hanno solo l'opportunità di essere informati. Non si tratta dunque di deliberazione.

Nel caso della consultazione, invece, gli attori sono ascoltati e hanno l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e opinioni che forniscono.

Nel caso della progettazione partecipata, l'analisi dei problemi e l'elaborazione di soluzioni sono definiti congiuntamente dai vari attori e dall'Ente pubblico che promuove il processo/progetto. Le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multisettoriale in base a competenze, risorse e responsabilità: alcune da parte dell'ente promotore, altre da parte dei singoli attori che hanno partecipato, altre in partnership.

L'Agenda 21 Locale come strumento di partecipazione

Un processo di Agenda 21 Locale si colloca nella gamma degli strumenti di partecipazione volontari, pur avendo una triplice connotazione, come Piano strategico di Azione dell'ONU, come processo partecipato, come insieme di progetti locali.

⁵ NIMBY, acronimo inglese di Not In My Back Yard (non nel mio cortile), e indica un atteggiamento di rifiuto della cittadinanza nei confronti di opere pubbliche (termovalorizzatori, discariche, etc) nel proprio territorio, che si riconoscono necessarie, ma che si teme possano avere impatto negativo con l'ambiente circostante.

E' uno strumento ibrido multiforme, sia strumento di governance, sia piano strategico e operativo, sia strumento di partecipazione, di integrazione e di supporto ad altri strumenti di governo, che fa della sua diversità un fattore di molteplici opportunità e criticità.

Prevede inoltre in modo integrato sia fasi di lavoro e competenze strategiche, creative, analitiche, progettuali, tecniche, relazionali, gestionali e comunicative.

Tra gli strumenti di partecipazione normativi si segnalano: l'accesso agli atti amministrativi (L. 241/90), Uffici Relazioni con il Pubblico, Referendum consultivi, Petizioni e istanze, iniziative di legge popolare, consulte tematiche, sedute aperte del consiglio comunale o provinciale, centri di ascolto.

Questi strumenti promossi a livello amministrativo e rivolti principalmente ai singoli cittadini prevedono delle modalità specifiche di attuazione previsti da appositi regolamenti o contenute negli statuti degli enti pubblici.

Se gli strumenti normativi che permettono la partecipazione di semplici cittadini o di gruppi organizzati sono previsti da specifiche norme e promossi da autorità pubbliche, esistono altri strumenti di partecipazione che possono essere promossi da altri soggetti, senza particolari procedure amministrative o tempi stabiliti da leggi o normative.

I principali strumenti di partecipazione volontari possono prevedere modalità operative formali, complesse, articolate e momenti semplici, quali: mostre, fiere, gruppi di lavoro, forum indagini pubbliche e campagne di sensibilizzazione.

Gli strumenti volontari offrono il vantaggio di essere maggiormente flessibili e adattabili sia in termini progettuali e gestionali in funzione degli obiettivi del progetto in questione che degli attori promotori e coinvolti. Ogni strumento va utilizzato in base al contesto del progetto e agli attori coinvolti in quanto presentano singolarmente vantaggi e svantaggi. Il più delle volte è opportuno utilizzare una combinazione di questi strumenti.

Affinchè possano esserci buone possibilità di successo sia sotto l'aspetto del processo (ampia e rappresentativa partecipazione e condivisione del Piano d'Azione) sia sotto l'aspetto dei risultati (realizzazione degli obiettivi e delle azioni del Piano di Azione A21L) è necessaria la combinazione di diversi fattori, tecnici, metodologico-organizzativi, di comunicazione, di motivazione, di risorse **umane** ed economiche. In particolare la comunicazione è una componente essenziale del processo di A21L. Deve essere attivata con continuità prima, durante e dopo il processo, all'interno degli enti promotori e del forum e all'esterno nella comunità locale; deve essere mirata per mirata per singoli attori, adottando linguaggi diversificati, e integrata mediante l'impiego di strumenti consolidati e multimediali per comunicare, spiegare, motivare e rendicontare. Le informazioni devono

essere veicolate trasversalmente e verticalmente alle organizzazioni; devono essere accessibili, verificabili e aggiornate.

Attivare un processo di A21L per un ente diventa dunque una scelta impegnativa e complessa se impostata e gestita correttamente ma parallelamente costituisce una fonte di innovazione istituzionale e di concreta attuazione di nuovi approcci di governance secondo le nuove impostazioni dell'ONU e dell'UE.

Vantaggi degli strumenti partecipativi

La partecipazione offre numerosi benefici di tipo sociale, umano, culturale, istituzionale, economico, etc..

Per prima cosa promuove una maggiore informazione, educazione, formazione e conseguente maggiore consapevolezza degli attori coinvolti sui problemi e sulle possibili soluzioni in un'ottica di sviluppo sostenibile; crea un senso di appartenenza al processo e, quindi, di co-responsabilità dei cittadini verso la loro comunità e verso gli obiettivi di sostenibilità.

In sintesi, la natura e l'impostazione della partecipazione strutturata, interdisciplinare e intersettoriale intrinseca dell'A21L, contribuisce potenzialmente a sviluppare le capacità gestionali e progettuali di tutti gli attori coinvolti, sia all'interno delle istituzioni che nella comunità locale, sviluppando il capitale sociale del territorio coinvolto, dimensione strategica per impostare e realizzare politiche e progetti di sviluppo sostenibile.

PARTE SECONDA

IL REPORT

2.1 Focus sulla Regione Lazio

Vista la premessa suddetta sui vantaggi dello strumento Agenda 21 Locale e la necessità di una maggiore partecipazione e informazione rivolta in particolare ai diretti interessati, ossia ai cittadini, si è ritenuto necessario monitorare la situazione attuale focalizzando l'attenzione sulla Regione Lazio riguardo ad uno dei temi fondamentali della sostenibilità locale: i rifiuti.

Il territorio Laziale

Il Lazio si trova nell'Italia centrale e le sue coste sono bagnate dal Mar Tirreno. Il territorio è in maggioranza collinare (54%), montagna (26%) e pianura (20%) hanno rilevanza minore.

Roma, oltre ad essere capitale d'Italia e capoluogo regionale, è il comune più esteso e popolato della nostra penisola, con oltre due milioni e mezzo di abitanti. Gli altri centri capoluoghi delle rispettive province sono Latina, Viterbo, Frosinone, Rieti; superano i 50.000 abitanti Guidonia Montecelio, Aprilia, Tivoli, Fiumicino e Civitavecchia.

L'economia è fortemente influenzata dalle strutture legate a Roma ed alla sua funzione di capitale, anche il turismo è quasi totalmente concentrato in questa città. L'agricoltura dà in prevalenza cereali, olive, uva da vino e prodotti ortofrutticoli; l'allevamento si concentra su bovini ed ovini, la pesca è una risorsa di media importanza. L'industria è in continuo sviluppo in vari settori: tessile, edile, petrolchimico, alimentare, del vetro, dell'abbigliamento e della carta.

Il Lazio ha 5 province, di cui la più grande e popolata è quella di Roma, solo nella nostra capitale vive metà della popolazione laziale. Latina e Frosinone hanno poco meno di mezzo milione di persone, molte meno risiedono a Viterbo e Rieti. *I comuni totali sono 378.* Quasi tutti i centri principali si trovano nel territorio di Roma o Latina. Il comune di Roma è il più esteso di tutta l'Europa, essendo ampio ben 1.507 Km².

Il territorio regionale è suddiviso in 5 Ambiti Territoriali Ottimali, (come da L. 36/94, Legge Galli), che coincidono con i limiti delle aree provinciali.



Figura 2.1 *Suddivisione della Regione Lazio in A.T.O.*

Nella tabella seguente sono riportati i riferimenti numerici di ogni Ambito Territoriale, con relativo numero di abitanti.

	PROVINCIA	ABITANTI	
		N°	%
<i>A.T.O. n°1</i>	Viterbo	293 798	5.6%
<i>A.T.O. n°2</i>	Roma	3 849 487	72.8%
<i>A.T.O. n°3</i>	Rieti	138 515	2.6%
<i>A.T.O. n°4</i>	Latina	513 450	9.7%
<i>A.T.O. n°5</i>	Frosinone	494 325	9.3%
	<i>BACINO REGIONALE</i>	<i>5 289 575</i>	<i>100%</i>

Tabella 2.1 *A.T.O. nella regione Lazio*

All'interno di ogni singolo A.T.O., secondo il Piano Regionale di Gestione Rifiuti devono essere garantite:

- una gestione unitaria e coordinata del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti;
- l'autosufficienza dell' A.T.O. rispetto allo smaltimento dei rifiuti, con la previsione formale di non accettare importazione o esportazione di flussi di rifiuti dall'ambito, con l'esclusione dei flussi da avviare al riciclaggio o al recupero (anche energetico);
- la pari condizione per tutti i comuni dell' A.T.O.

Visto il quadro generale, possiamo passare ad analizzare la situazione nel particolare.

2.2L'Agenda 21 Locale nel Lazio come stimolo per processi virtuosi per il ciclo dei rifiuti

Il monitoraggio dell'attività dell'Agenda 21 Locale è stato svolto calandosi nel ruolo di cittadino comune che necessita di informazioni sulla modalità di gestione dei rifiuti che è stata decisa per quel che compete al Comune di residenza. Tale scelta è stata effettuata viste le varie problematiche sorte dopo le varie emergenze rifiuti, e dopo il dilagare della cosiddetta sindrome di Nimby, che spesso è causata da una errata informazione della popolazione.

Il cittadino molto spesso si trova infatti nella condizione di reperire informazioni di carattere generale sullo smaltimento dei propri rifiuti, e sulle modalità di conferimento di quelli destinati alla raccolta differenziata.

Vivendo ormai nell'era di internet, il web è stato scelto come mezzo, vista anche la sua immediatezza e velocità nel reperire informazioni di qualunque genere, attraverso il quale è possibile mettere in immediato contatto il cittadino con il proprio comune di residenza.

Oltre alle realtà comunali, sono state sondate anche le cosiddette Comunità Montane, sia per necessità di studio poichè molto spesso raggruppano comuni di pochissimi abitanti che non hanno ancora strutturato un loro sito web, sia perché essendo organizzazioni sovracomunali spesso si sostituiscono in competenze ai comuni che ne fanno parte.

Il monitoraggio della Regione Lazio è stato svolto quindi nel modo seguente: visualizzando i siti internet ufficiali dei Comuni o delle Comunità Montane, verificando la presenza di Agenda 21 Locale e delle tematiche riguardanti i rifiuti sul sito web, inoltre evidenziando le soluzioni tecnologiche adottate per incrementare la partecipazione dei cittadini, come ad esempio piattaforme di e-democracy⁶, forum o newsletter.

Nel caso in cui non sia presente nessuno spazio web dedicato ad Agenda 21, si è comunque tenuto conto del caso in cui sia stata attivata una procedura di Agenda 21 "inconsapevole", ossia iniziative di partecipazione e informazione sulla tematica della gestione rifiuti, basate sugli stessi principi di Agenda 21, avviata quindi in maniera inconsapevole.

⁶ Col termine e-democracy si intende la partecipazione dei cittadini alla vita politica attraverso le nuove tecnologie.

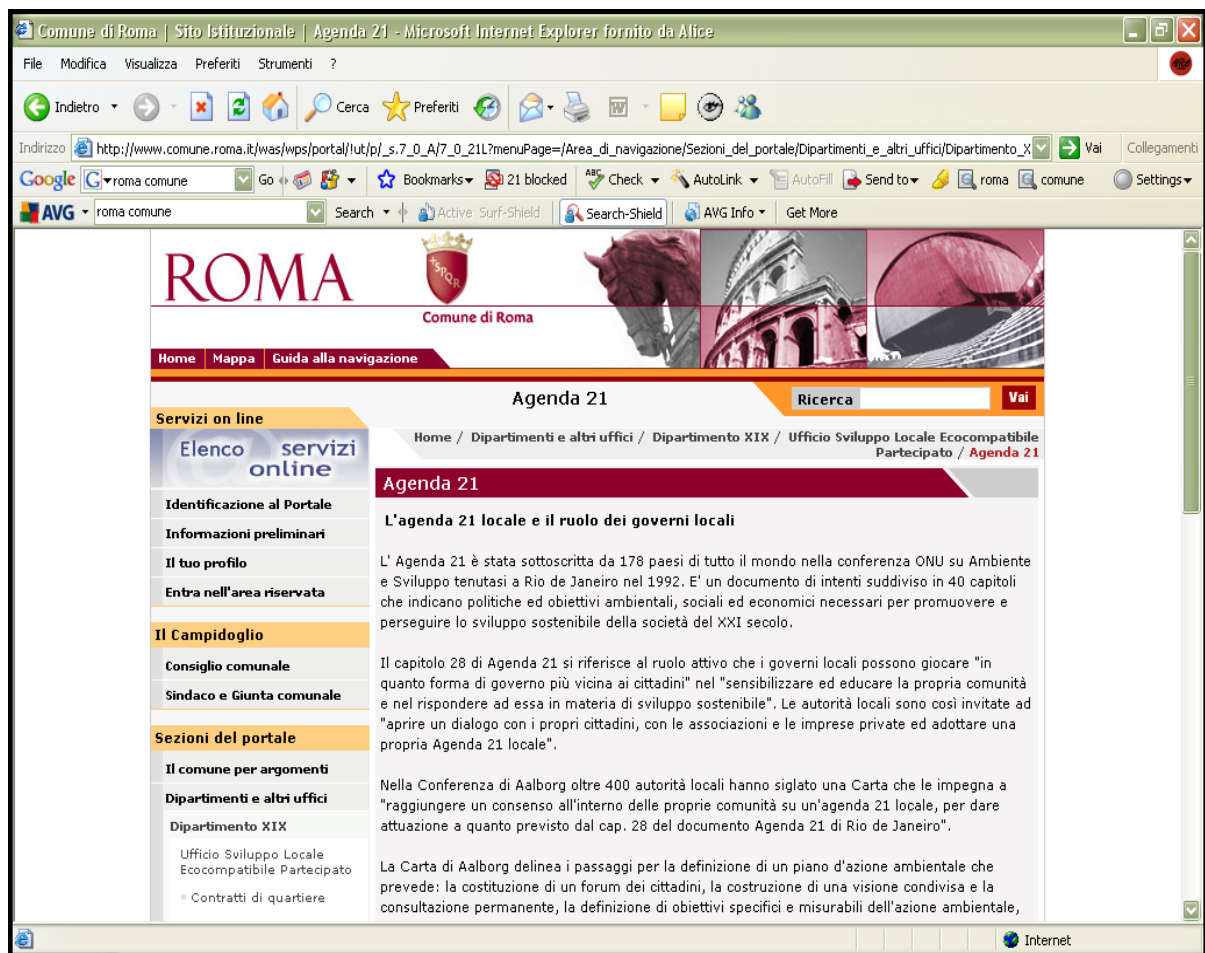


Figura 2.2 Esempio di pagina web consultata

Sono stati visionati tutti i siti web ufficiali delle Comunità Montane del Lazio:

- Comunità Montana Zona IX Monti Sabini-Tiburtini
- Comunità Montana Zona X Dell'Aniene
- Comunità Montana Zona XI Castelli Romani-Prenestini
- Comunità Montana Zona III Monti della Tolfa
- Comunità Montana Zona I Alta Tuscia Laziale
- Comunità Montana Zona II dei Cimini
- Comunità Montana Zona VI del Velino
- Comunità Montana Zona VIII del Turano
- Comunità Montana Zona VII del Salto Cicolano
- Comunità Montana Zona IV della Sabina
- Comunità Montana Zona V Montepiano Reatino
- Comunità Montana Zona XII Monti Ernici
- Comunità Montana Zona XV Valle del Liri
- Comunità Montana Zona XVII dei Monti Aurunci

- Comunità Montana Zona XIV Valle di Comino
- Comunità Montana Zona XIII Monti Lepini Ausoni
- Comunità Montana Zona XVI Gronde Monti Ausoni
- Comunità Montana Zona XVIII
- Comunità Montana Zona XIX L'Arco degli Aurunci
- Comunità Montana Zona XX
- Comunità Montana Zona XXI Monti Lepini Ausoni e Valliva
- Comunità Montana Zona XXII,

e i siti web ufficiali dei 142 comuni che non rientrano nelle sopracitate comunità, compresi quelli dei capoluoghi di provincia.

I dati sono stati riportati su apposite schede di cui si riporta il format in Appendice.

I risultati sono i seguenti:

COMUNITA' MONTANA	AGENDA 21L	AGENDA 21L INCONSAPEVOLE
Comunità Montana Zona IX Monti Sabini-Tiburtini	assente	Informazioni e attivazione del servizio raccolta rifiuti delle aziende agricole
Comunità Montana Zona X Dell'Aniene	assente	assente
Comunità Montana Zona XI Castelli Romani-Prenestini	Link A21L, attivazione di programmi e azioni di sviluppo sostenibile, con forum e possibilità di download del materiale informativo	
Comunità Montana Zona III Monti della Tolfa	assente	assente
Comunità Montana Zona I Alta Tuscia Laziale	assente	assente
Comunità Montana Zona II dei Cimini	assente	Realizzazione di tre ecocentri intercomunali, informazioni sulla raccolta differenziata e sulla gestione dei rifiuti
Comunità Montana Zona VI del Velino	assente	Pagine web dedicate alle politiche ambientali, compresa una gestione rifiuti sostenibile, e attivazione di un forum ambientale
Comunità Montana Zona VIII del Turano	assente	assente
Comunità Montana Zona VII del Salto Cicolano	assente	assente
Comunità Montana Zona IV della Sabina	assente	assente
Comunità Montana Zona V Montepiano Reatino	Assente	assente

Comunità Montana Zona XII Monti Ernici	assente	assente
Comunità Montana Zona XV Valle del Liri	assente	assente
Comunità Montana Zona XVII dei Monti Aurunci	Sito in costruzione	
Comunità Montana Zona XIV Valle di Comino	Sito in costruzione	
Comunità Montana Zona XIII Monti Lepini Ausoni	Sito in costruzione	
Comunità Montana Zona XVI Gronde Monti Ausoni	Sito in costruzione	
Comunità Montana Zona XVIII Monti Lepini	Procedure di attivazione di A21L in corso	assente
Comunità Montana Zona XIX L'Arco degli Aurunci	assente	assente
Comunità Montana Zona XX	assente	assente
Comunità Montana Zona XXI Monti Lepini Ausoni e Valliva	assente	assente
Comunità Montana Zona XXII	assente	assente

Tabella 2.3 – Dati relativi alle Comunità Montane del Lazio

Mentre per i comuni la situazione è la seguente:

COMUNI	AGENDA 21 LOCALE	AGENDA 21 INCONSAPEVOLE
<i>Provincia di Viterbo</i>		
ARLENA DI CASTRO	Sito in costruzione	
BAGNOREGIO	assente	assente
BARBARANO ROMANO	Sito in costruzione	
BASSANO IN TEVERINA	Sito in costruzione	
BASSANO ROMANO	assente	Sul sito del comune è presente il regolamento comunale riguardante la gestione delle isole ecologiche e la gestione rifiuti
BLERA	assente	assente
BOLSENA	assente	assente
BOMARZO	assente	assente
CALCATA	assente	assente
CANINO	assente	assente
CAPODIMONTE	assente	assente
CASTEL SANT'ELIA	assente	Sul sito è presente un regolamento e pagine informative sulla raccolta differenziata
CASTIGLIONE IN TEVERINA	assente	assente
CELLENO	assente	assente
CELLERE	assente	assente
CIVITA CASTELLANA	assente	assente
CAIVITELLA D'AGLIANO	assente	assente
CORCHIANO	assente	Sul sito è presente il regolamento per la raccolta

		differenziata porta a porta effettuata dal comune
FABRICA DI ROMA	assente	assente
FALERIA	assente	assente
FARNESE	assente	assente
GALLESE	assente	assente
GRAFFIGNANO	Sito in costruzione	
ISCHIA DI CASTRO	assente	assente
LUBRIANO	assente	assente
MARTA	assente	Sul sito è presente un regolamento comunale sullo smaltimento dei rifiuti
MONTALTO	assente	
MONTE ROMANO	Sito in costruzione	
MONTEFIASCONE		
MONTEROSI	assente	Sul sito è presente una guida per la raccolta differenziata e per il compostaggio domestico
NEPI	assente	
ORIOLO ROMANO		Sul sito è presente una guida per la raccolta differenziata e per il compostaggio domestico
ORTE	Assente	assente
PROCENO	assente	assente
SUTRI	assente	assente
TARQUINIA	Impossibile accedere al server	
TESSENNANO	Sito in costruzione	
TUSCANIA	assente	assente
VASANELLO	assente	assente
VEJANO	assente	assente
VILLA SAN GIOVANNI IN TUSCIA	assente	assente
VITERBO	assente	Link al sito della socieà che gestisce la raccolta dei rifiuti comunale, dove è possibile reperire materiale informativo sulla corretta raccolta differenziata, sull'importanza del riciclo delle materie prime e informazione sulla raccolta dei rifiuti
<i>Provincia di Frosinone</i>		
AQUINO	assente	assente
ARNARA	Sito in costruzione	
AUSONIA	Sito in costruzione	
CASALVIERI	assente	assente
CASSINO	assente	assente
CASTELNUOVO PARANO	Sito in costruzione	
CECCANO	assente	assente
CEPRANO	assente	assente
CORENO AUSONIO	Sito in costruzione	
ESPERIA	Sito in costruzione	
FROSINONE	assente	Sul sito è presente una piattaforma di e-democracy e il

		regolamento comunale sulla gestione dei rifiuti urbani
GALLINARO	assente	assente
PALIANO	assente	assente
PIGNATARO INTERAMNA	Sito in costruzione	
POFI	assente	assente
RIPI	assente	assente
SAN BIAGIO SARACINISCO	Sito in costruzione	
SAN DONATO VAL DI COMINO	assente	Informazioni sulla raccolta differenziata porta a porta e campagna di sensibilizzazione alla raccolta differenziata
SAN GIORGIO A LIRI	Sito in costruzione	
SANT'AMBROGIO SUL GARIGLIANO	Sito in costruzione	
SANT'ANDREA DEL GARIGLIANO	assente	assente
SANT'APOLLINARE	assente	assente
STRANGOLAGALLI	assente	assente
SUPINO	assente	assente
TORRICE	Sito in costruzione	
VALLEMAIO	Sito in costruzione	
Provincia di Roma		
ALBANO LAZIALE	assente	assente
ANGUILLARA SABAZIA	Link a pagine dedicate a Agenda 21L, con informazioni sulla corretta gestione rifiuti, sulla raccolta differenziata e compostaggio domestico, con attivazione di strumenti partecipativi come i comitati di quartiere	
ANZIO	assente	assente
ARDEA	assente	assente
ARICCIA	Sito in costruzione	
BRACCIANO	assente	Link a pagine web dedicate all'informazione sulla corretta gestione della raccolta differenziata porta a porta e sui servizi comunali di raccolta rifiuti
CAMPAGNANO DI ROMA		Link a pagine web che fungono da sportello ambientale on line, con informazioni sul corretto smaltimento dei RAEE
CANALE MONTERANO	assente	assente
CAPENA	assente	assente
CASTEL GANDOLFO	assente	assente
CASTELNUOVO DI PORTO	Link a pagine dedicate ad A21L, e ai temi della partecipazione. Possibilità di download del materiale riguardante la sostenibilità ambientale e i processi di attivazione di Agenda 21	assente

CERVETERI	assente	assente
CIAMPINO	assente	Link a pagine web dedicate all'informazione sulla raccolta differenziata, la gestione dell'isola ecologica e la modalità di conferimento rifiuti e lo smaltimento dei rifiuti ingombranti
CIVITAVECCHIA	Assente	assente
CIVITELLA SAN PAOLO	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile e la partecipazione del cittadino alle decisioni socio-economiche	assente
COLLEFERRO	Link alle pagine web di A21L, con informazioni sui progetti di sostenibilità ambientale e possibilità di visionare documentazione sulle buone pratiche per uno sviluppo sostenibile	assente
FIANO ROMANO	assente	assente
FILACCIANO	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile e la partecipazione del cittadino alle decisioni socio-economiche	assente
FIUMICINO	Sito di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile, forum di partecipazione e download di esempi di buone pratiche	assente
FONTE NUOVA	assente	assente
FORMELLO	assente	assente
GAVIGNANO	Sito in costruzione	
GENZANO DI ROMA	assente	assente
GUIDONIA MONTECELIO	assente	assente
LABICO	assente	assente
LADISPOLI	assente	Link al sito del gestore della raccolta rifiuti di Roma e Provincia, dove si possono trovare informazioni sulla raccolta differenziata, le isole ecologiche e l'uso sostenibile delle risorse
LANUVIO	assente	assente
LARIANO	assente	assente
MAGLIANO ROMANO	assente	assente
MANZIANA	assente	assente
MARINO	assente	assente
MAZZANO ROMANO	Sito in costruzione	
MENTANA	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni	assente

	sullo sviluppo sostenibile e sulle buone pratiche con relativi link esterni	
MONTELIBRETTI	assente	assente
MONTEROTONDO	assente	Pagine web dedicate a informazioni sulla raccolta differenziata e sulle attività dell'isola ecologica comunale
MORLUPO	Link al sito di A21L, con area tematica dedicata ai rifiuti, informazioni sulla raccolta differenziata. E' attivo un forum e sono stati realizzati gruppi di lavoro e focus group sulle tematiche di sostenibilità ambientale	assente
NAZZANO	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile e la partecipazione del cittadino alle decisioni socio-economiche	assente
NEMI	assente	assente
NETTUNO	assente	assente
POMEZIA	assente	Sezioni dedicate alla tutela ambientale con aree dedicate all'informazione sulla corretta gestione dei rifiuti, sulla raccolta differenziata porta a porta. E' presente anche un'area dedicata a consigli utili al cittadino, e predisposto un piccolo dizionario consultabile in cui, vicino ad ogni oggetto, è possibile trovare il contenitore di conferimento.
PONZANO ROMANO	assente	assente
RIANO	Link a pagine dedicate ad A21L, e ai temi della partecipazione. Possibilità di download del materiale riguardante la sostenibilità ambientale e i processi di attivazione di Agenda 21	assente
RIGNANO FLAMINIO	assente	assente
ROMA	Pagine web dedicate all'A21L, con informazioni sulla sostenibilità ambientale e i processi partecipativi	Pagine web dedicate alla corretta gestione dei rifiuti da parte del cittadino e delle imprese, con informazioni sui vantaggi che offre il riciclo e la raccolta differenziata dei rifiuti
SACROFANO	assente	Pagine web dedicate al compostaggio, con informazioni sui vari procedimenti di compostaggio e

		utilizzo del compost, e ad un corretto smaltimento per una gestione sostenibile
SANTA MARINELLA	assente	assente
SANT'ORESTE	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile e la partecipazione del cittadino alle decisioni socio-economiche	assente
TIVOLI	Link alle pagine web di A21L con attivazione di forum e presentazione di una relazione sullo stato dell'ambiente	assente
TORRITA TIBERINA	Link a pagine web di Agenda 21 Locale con informazioni sullo sviluppo sostenibile e la partecipazione del cittadino alle decisioni socio-economiche	assente
TREVIGNANO ROMANO	assente	Pagina web dedicata alle modalità di smaltimento differenziato dei rifiuti e il loro conferimento nell'ecocentro comunale
VALMONTONE	assente	assente
VELLETRI	Link a pagine web di A21L con informazioni su A21L, sulla sostenibilità ambientale e sulle buone pratiche da adottare	assente
Provincia di Rieti		
CANTALUPO IN SABINA	Sito in costruzione	
CASTELNUOVO DI FARFA	assente	assente
COLLEVECCHIO	Sito in costruzione	
FARA IN SABINA	assente	assente
FORANO	Sito in costruzione	
FRASSO SABINO	Sito in costruzione	
MAGLIANO SABINA	assente	assente
MONTOPOLI DI SABINA		Pagine web dedicate alla raccolta differenziata, alla raccolta degli imballaggi e alla gestione rifiuti
POGGIO NATIVO	Sito in costruzione	
RIETI	Link alle pagine web di A21L, con possibilità di download di documentazione informativa sullo sviluppo sostenibile, l'attivazione di un forum e di gruppi di lavoro per la discussione dei progetti comunali riguardanti la sostenibilità	assente
SELCI	Sito in costruzione	

STIMIGLIANO	Sito in costruzione	
TARANO	Sito in costruzione	
TOFFIA	assente	assente
Provincia di Latina		
APRILIA		Pagine web dedicate ad una campagna di sensibilizzazione ad effettuare la raccolta differenziata
CISTERNA DI LATINA		Pagine web dedicate alle informazioni per il cittadino sull'utilizzo del servizio di raccolta porta a porta
LATINA	Link al sito di A21L con informazioni sull'Agenda 21 e sullo sviluppo sostenibile	
PONTINIA	assente	assente
PONZA	assente	assente
SABAUDIA	assente	assente
SAN FELICE CIRCEO	assente	assente
VENTOTENE	assente	assente

Tabella 2.3 – Dati relativi ai comuni del Lazio

Per avere un quadro completo della situazione relativa alla regione Lazio sono stati consultati anche i siti web delle 5 Province laziali.

PROVINCIA	AGENDA 21 LOCALE	AGENDA 21 INCONSAPEVOLE
Roma	Link Agenda 21 locale, con promozione di attività legate allo sviluppo sostenibile e possibilità di download del materiale informativo; attivazione dei forum e degli strumenti partecipativi	
Viterbo	Link agenda 21 locale, con documentazione on line e forum di discussione; redazione di linee guida per la raccolta differenziata e la gestione degli ecocentri comunali, rivolti sia ai cittadini che ai tecnici comunali	
Rieti	assente	Progetti dedicati all'informazione sull'educazione ambientale e sulla raccolta dei rifiuti urbani
Latina	assente	Redazione del Piano di Sviluppo Sostenibile
Frosinone	assente	assente

Tabella 2.4 – Dati relativi alle Province del Lazio

I dati sono stati analizzati e focalizzando l'attenzione sulle Comunità Montane si può affermare che su 22 siti web, solo 2 hanno uno spazio dedicato ad Agenda 21 Locale, mentre la maggioranza non ha alcuno spazio web dedicato alla tematica in esame, come si evince dal grafico seguente.

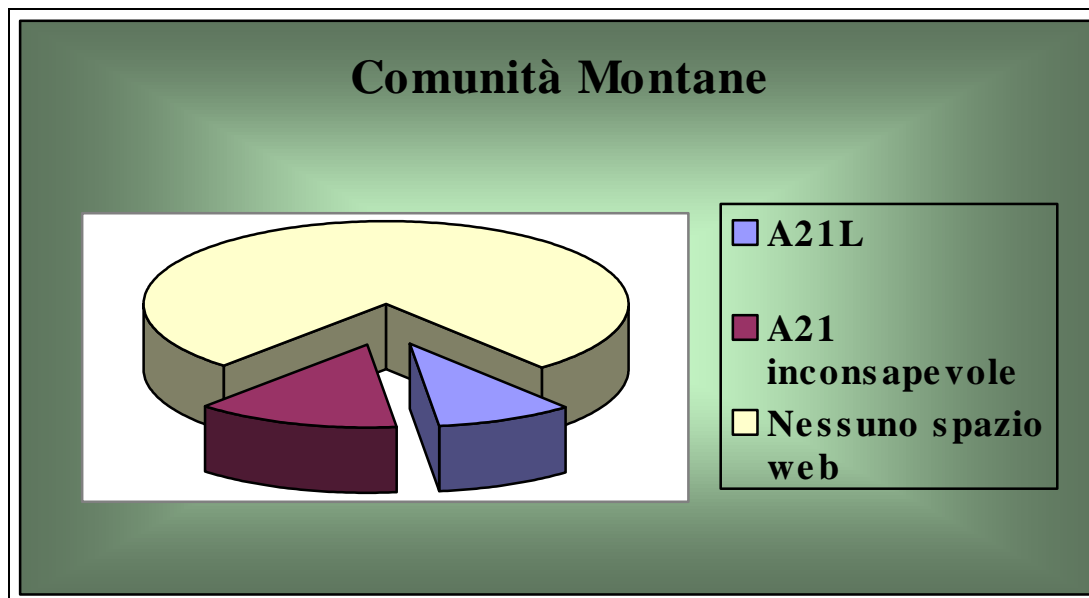


Figura 2.3 – Grafico relativo ai dati delle Comunità Montane del Lazio

Delle Comunità Montane che hanno attivato uno spazio web dedicato ad Agenda 21 Locale, compresa quella “inconsapevole”, solo una parte ha un link relativo a informazioni sulla gestione rifiuti che viene effettuata all’interno del territorio intercomunale.

Si sottolinea il fatto che ciò non implica che non sia attiva una gestione rifiuti efficiente all’interno del territorio, ma che non è stato riportato all’interno del sito web.

Visionando i siti web ufficiali dei 142 comuni restanti, solo una percentuale bassa ha attivato uno spazio web dedicato ad Agenda 21 Locale, e di questi solo una parte ha pagine web o aree tematiche relative a informazioni sulla gestione rifiuti che viene effettuata all’interno del territorio comunale.

Le pagine web dell’Agenda 21 “inconsapevole” sono al contrario tutte relative alla tematica dei rifiuti e alcuni siti possono essere a mio avviso particolarmente utili al cittadino, poichè presentano informazioni molto utili per un corretto smaltimento dei rifiuti, come ad esempio il “Dizionario dei rifiuti”, proposto dal comune di Pomezia, in cui vi è una descrizione della tipologia del rifiuto e sia il suo corretto conferimento all’interno dei cassonetti per la differenziata sia il suo corretto smaltimento

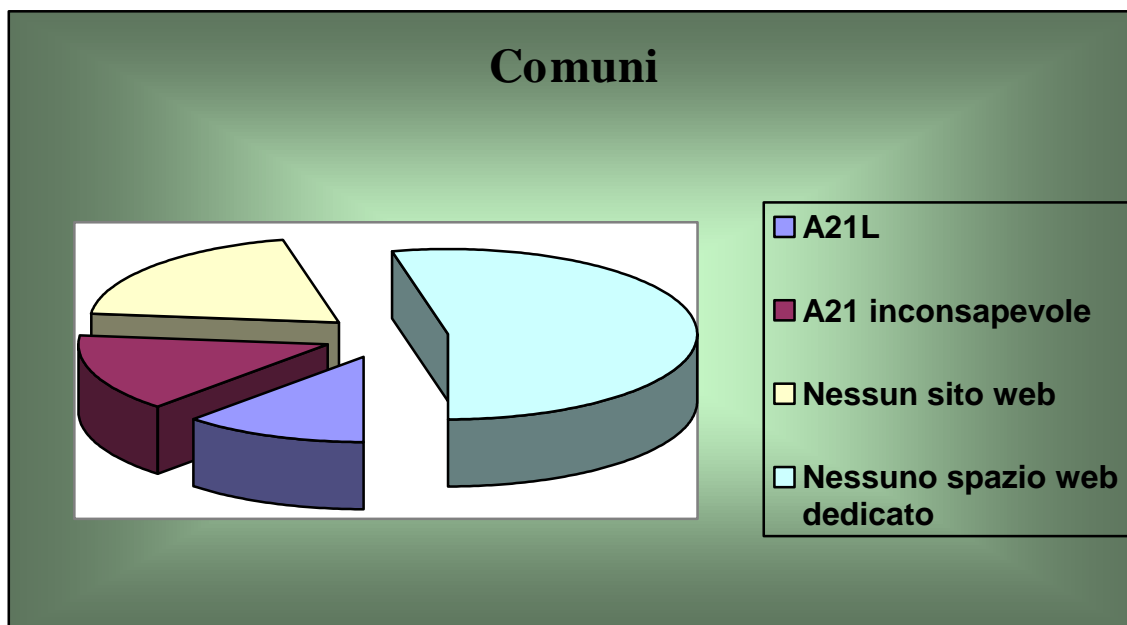


figura 2.4 – Grafico relativo ai dati dei comuni del Lazio

La situazione delle Province invece è meno critica: 2 hanno già attivato processi di Agenda 21 Locale, mentre 2 hanno ampi spazi dedicati alle tematiche della sostenibilità ambientale.

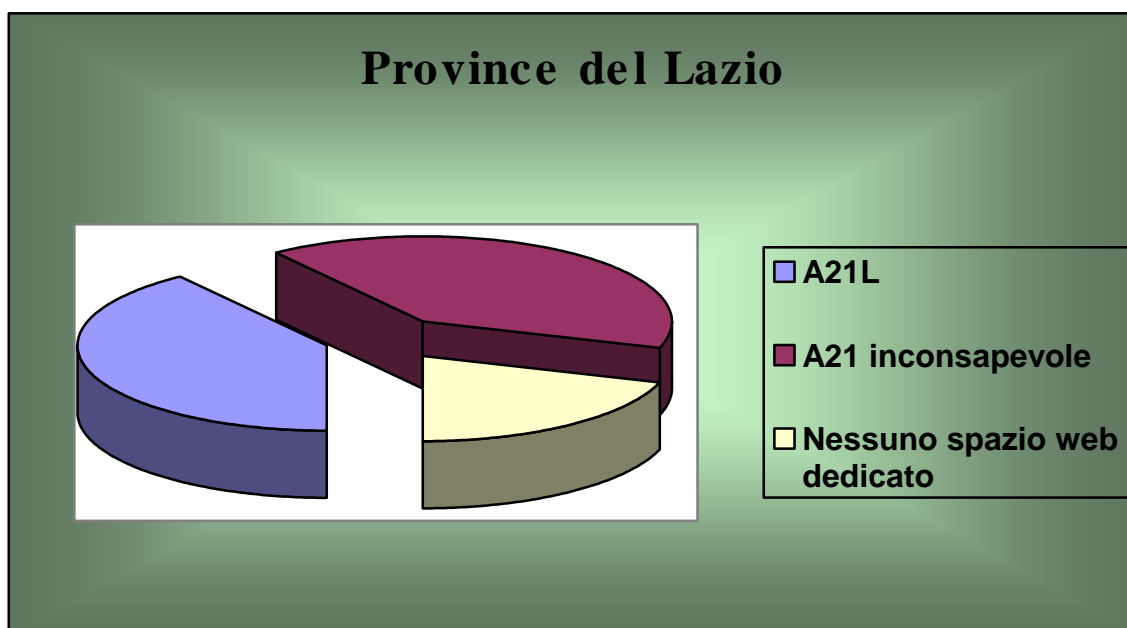


Figura 2.5 – Grafico relativo ai dati delle Province del Lazio

Conclusioni

La tesi in esame ha come scopo quello di monitorare la situazione delle attuazioni dei processi di Agenda 21 all'interno di un territorio campione, la regione Lazio.

La prima parte delinea il contesto nazionale e internazionale nel quale muovono i primi passi le politiche ambientali e i concetti di sostenibilità e sviluppo sostenibile, con particolare attenzione alle tematiche di gestione rifiuti che oggi più che mai sono di grande attualità, sia per i fatti incresciosi di cronaca degli ultimi tempi avvenuti in Campania, sia perchè spesso proprio tali fatti sono causati da una informazione non corretta, che porta il cittadino alla cosiddetta sindrome di Nimby.

L'Autore si è quindi calato nei panni di un cittadino comune, che voglia ricercare informazioni sulla gestione dei rifiuti nel proprio Comune di residenza, usando come strumento di ricerca il web.

Così, attraverso il monitoraggio delle pagine web e dei siti esistenti dedicati al tema rifiuti nell'ambito di Agenda 21L o di altri processi partecipativi, si è approdati a un quadro di sintesi sul livello di informazione in tema di gestione dei rifiuti, attuata da parte dei Comuni e delle Comunità Montane del Lazio tramite le nuove tecnologie.

Il monitoraggio effettuato sui siti web dei comuni e delle associazioni intercomunali e sulle province della Regione Lazio ha evidenziato la presenza di alcune criticità.

In primo luogo il monitoraggio dei siti web ha sottolineato la bassa percentuale delle adesioni da parte degli enti comunali ai processi di Agenda 21 Locale, e anche i dati dei siti che hanno attivato una sorta di Agenda 21 inconsapevole, a mio parere, non sono incoraggianti.

Vi sono però alcune eccezioni, rappresentate da siti web ben strutturati e di facile accessibilità da parte dell'utente, che trattano sia gli argomenti di sostenibilità ambientale, sia la tematica della gestione rifiuti in maniera molto esauriente, portando esempi di buone pratiche e attivando forum e piattaforme di e-democracy, che permettono al cittadino di partecipare attivamente alle decisioni dell'ente.

In secondo luogo è stato notato che nonostante la presenza sia del link alle pagine web di A21L, sia di pagine dedicate ad A21L "inconsapevole", la documentazione e le informazioni on line sulla tematica in esame, spesso risultano frammentarie. Un cittadino che si avvicina per la prima volta ad un tema abbastanza complesso come quello della gestione rifiuti, a mio avviso deve avere un quadro piuttosto chiaro della situazione, sia dal punto di vista normativo che gestionale, con informazioni ben precise soprattutto sulle

modalità di raccolta differenziata, e di conferimento delle diverse tipologie di rifiuto presso i punti di raccolta o presso i contenitori stradali.

Inoltre le piattaforme di e-democracy e gli strumenti di partecipazione rilevati all'interno dei siti web sono scarsi.

La partecipazione, come si è chiarito nel paragrafo precedente, è uno strumento fondamentale per una crescita sociale, poiché il cittadino si sente chiamato in prima persona a collaborare con la pubblica amministrazione su decisioni che molto spesso lo riguardano da vicino, soprattutto se parliamo delle tematiche sulla gestione dei rifiuti e, non per ultimo, è il primo passo per una società indirizzata verso uno sviluppo sostenibile.

I documenti e la normativa redatti durante questi ultimi anni, la Carta di Aalborg, etc, hanno cercato di indirizzare gli enti pubblici verso un'impegno concreto per l'attuazione di un reale sviluppo sostenibile.

E' chiaro che risulta comunque difficoltoso far aderire delle linee guida confezionate per una realtà mondiale, ad ogni realtà locale, soprattutto nel nostro Paese, che come si è visto, solo relativamente alla regione Lazio presenta delle differenze sostanziali da Provincia a Provincia (si pensi alla Provincia di Roma a paragone con la Provincia di Rieti).

Nonostante tutto però, si esortano quindi gli enti pubblici in esame ad attivare al più presto tali strumenti di e-democracy, che secondo il mio punto di vista, ormai superato il nuovo millennio, possono essere uno strumento vincente per un approccio più rapido e immediato tra il cittadino e le pubbliche amministrazioni.

Bibliografia

AA.VV.: Commento al Testo Unico Ambientale; IPSOA, 2006.

ANPA: Linee Guida per le Agende 21 Locali, Giugno 2000

APAT: Qualità dell'Ambiente Urbano – I Rapporto APAT, Dicembre 2004

APAT: Agenda 21 Locale 2003 – Dall'Agenda all'Azione: linee di indirizzo ed esperienze; Maggio 2004

BOBBIO L.: Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa; Quaderni di Lavoro 2002, n°1, Torino.

CARTA DELLE CITTA' EUROPEE PER UNO SVILUPPO DUREVOLE E SOSTENIBILE – LA CARTA DI AALBORG; Aalborg, Maggio 1994

DECRETO LEGISLATIVO 5/2/97, n°22 , recante “Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio”; G.U. n°38 del 15/02/97.

DECRETO LEGISLATIVO 3/04/2006 n° 152, recante “Norme in materia ambientale”; GU n° 88 del 14/04/06.

FEDERAMBIENTE E O.N.R.: Linee guida nazionali sulla prevenzione e minimizzazione dei rifiuti urbani; Novembre 2006

LEGAMBIENTE E CARABINIERI PER LA TUTELA AMBIENTALE: Rifiuti S.p.A., Radiografia dei traffici illeciti, Roma Gennaio 2005

MINISTERO DELL'AMBIENTE: La Raccolta Differenziata-aspetti progettuali e gestionali Manuale ANPA; Novembre 1999.

OSSERVATORIO AMBIENTE E LEGALITA' di Legambiente: Rapporto Ecomafia 2007, I numeri e le storie della criminalità ambientale; Aprile 2007.

O.N.R.: Rapporto Annuale sulla Gestione dei Rifiuti, valutazione sullo stato di attuazione e sull'efficacia della normativa; Ottobre 2002.

PIEROBON A.: Diritto Ambientale dei Rifiuti: internazionale, comunitario, nazionale e regionale; Ed. Prime Note A.R.I.A.L., Livorno, 2004.

PROVINCIA DI MILANO: “Ambiente come valore- Le nuove regole per la gestione dell'Ambiente previste dal Decreto Legislativo 152/2006”, Atti del Convegno, 16/06/2006.

REGIONE LOMBARDIA: Partecipazione e Agenda 21 Locale; Milano, 2006.

REGIONE LAZIO-ASSESSORATO POLITICHE PER L'AMBIENTE: Piano di Gestione dei Rifiuti, Luglio 2002.

RONCHI E. e SANTOLOCI M.: La Riforma dei Rifiuti. I nodi critici; Buffetti Editore, 2004.

SANNA M.: Normativa e tecnica per la gestione rifiuti; Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Ottobre 2005.

SITI WEB CONSULTATI:

<http://www.apat.gov.it/site/it-IT/>, 02/2008

<http://www.provincia.vt.it/>, 04/2008

<http://www.provincia.roma.it/>, 05/2008

<http://www.provincia.rieti.it/>, 05/2008

<http://www.provincia.latina.it/>, 05/2008

<http://www.provincia.fr.it/>, 04/2008

Sono stati consultati inoltre tutti i siti web dei comuni e delle Comunità Montane del Lazio

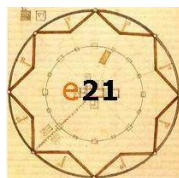
Appendice

Schema cronologico sulla evoluzione di Agenda 21 Locale e Sviluppo sostenibile a livello europeo e internazionale dal 1972 al 2007

1972	<p>In questo anno si tiene a Stoccolma la <i>I Conferenza ONU sull' Ambiente Umano</i>.</p> <p>Viene istituito l'UNEP, che insieme all'UNDP, alla FAO, all'UNESCO ed alla IUCN, costituisce uno dei riferimenti più importanti per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale.</p>
1980	<p>A Nairobi viene prodotta da UNEP, IUCN e WWF la <i>Strategia mondiale per la conservazione</i>. E' il primo documento ufficiale internazionale che porta nel suo titolo il concetto di sviluppo sostenibile.</p>
1987	<p>La Commissione Internazionale per l'Ambiente e lo Sviluppo, istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite, nel 1987 presenta al Summit di Tokyo "Our Common Future" ("Il futuro di noi tutti") o "<i>Rapporto Brundtland</i>", dal nome del presidente, il primo ministro norvegese Gro Harem Brundtland. Nel documento viene definito lo sviluppo sostenibile: "Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri". La protezione dell'ambiente non viene più considerata un vincolo allo sviluppo, bensì una condizione necessaria per uno sviluppo duraturo.</p>
1992	<p>Nello stesso anno viene presentato a Bruxelles dall'Unione Europea il V Piano di Azione Ambientale "<i>Per uno sviluppo durevole e sostenibile</i>". È la presentazione della nuova strategia comunitaria in materia di ambiente e delle azioni da intraprendere per uno sviluppo sostenibile, per il periodo 1992-2000.</p>
1994	<p>Ad Aalborg, in Danimarca, si tiene dal 24 al 27 maggio 1994 la <i>I Conferenza Europea sulle Città sostenibili</i> organizzata dal Consiglio internazionale per le iniziative ambientali locali (ICLEI). Con la <i>Carta di Aalborg</i> si dà inizio alla Campagna Europea delle Città sostenibili e si formalizzano anche i concetti di partecipazione e di "buona governance del territorio".</p> <p>Con la firma e la sottoscrizione della Carta le città e le regioni europee si impegnano ad attuare l'Agenda 21 a livello locale e ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile.</p>
1996	<p>Un migliaio di rappresentanti di organismi locali e regionali di tutta Europa si riuniscono a Lisbona, Portogallo, per la Seconda Conferenza Europea sulle città sostenibili. Vengono aggiornati sul processo di attivazione della Local Agenda 21 in 35 paesi europei e valutano i progressi fatti con la Carta di Aalborg. Il documento prodotto dalla Conferenza è la <i>Carta di Lisbona</i> "Dalla Carta all'Azione".</p> <p>In questo stesso anno si tiene ad Istanbul la <i>Conferenza Habitat II</i>: si tratta della Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani che rilancia l'Agenda 21 di Rio de Janeiro. I documenti prodotti sono la Dichiarazione</p>

	di Istanbul e l'Agenda Habitat, con i quali si sottolinea la necessità da parte degli Enti locali di adottare l'Agenda 21.
1997	In questo anno si tiene a Kyoto la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Il documento prodotto è il <i>Protocollo di Kyoto</i> , in cui vengono indicate politiche e misure per la riduzione di emissioni di gas serra da parte dei paesi industrializzati.
1998	E' l'anno della " <i>Convenzione di Aarhus</i> " (Danimarca, 25 giugno 1998), la Convenzione della Comunità Europea sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Essa è stata ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 16 marzo 2001, n. 108. La convenzione stabilisce che il cittadino, primo attore del processo di cambiamento, ha la possibilità di contribuire attivamente alla promozione dello sviluppo sostenibile. Per questo le pubbliche amministrazioni si impegnano a ottimizzare le potenzialità dell'intera società civile attraverso azioni di sensibilizzazione ed informazione e a promuoverne il coinvolgimento nei processi decisionali. Temi chiave: informazione e partecipazione.
2000	Si tiene ad Hannover la <i>III Conferenza Europea sulle Città sostenibili</i> . Le Autorità locali di 32 paesi europei e regioni confinanti si incontrano per un bilancio sui risultati conseguiti dalla Carta di Aalborg e per concordare una comune linea d'azione nei futuri sviluppi.
2001	Si tiene a Goteborg la III Conferenza ambientale UE. E' una delle conferenze ambientali dei Ministri e dei leader politici regionali dell'Unione Europea. Il documento prodotto è la <i>Risoluzione di Goteborg</i> . La Risoluzione riguarda tre argomenti principali: l'attuazione e gli ulteriori sviluppi della legislazione ambientale della U.E.; i processi dell'Agenda 21 Regionale; il "greening" dei fondi strutturali. In questo stesso anno viene presentato a Bruxelles dall'Unione Europea il VI Piano di Azione ambientale 2001-2010 " <u>Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta</u> ".
2002	Si tiene a Johannesburg il <i>World Summit on Sustainable Development</i> , Il Vertice mondiale sullo Sviluppo sostenibile. Il Summit rappresenta un'occasione per incoraggiare la realizzazione degli obiettivi fissati a Rio de Janeiro e definisce nuovi impegni politici da parte di tutti i Paesi nel cammino verso lo sviluppo sostenibile.
2004	Si tiene ad Aalborg la <i>IV Conferenza europea sulle città sostenibili</i> , chiamata anche Aalborg +10. I 10 Aalborg Commitments sono progettati per dare maggiore incisività alle azioni di sostenibilità locale e per fornire nuovi impulsi ai processi di Agenda 21 Locale.
2005	Il 22 e 23 marzo 2005 si tiene in Lussemburgo il Consiglio europeo che si riunisce per attivare un rilancio della strategia di Lisbona (1996).
2006	Viene presentata a Bruxelles la <i>Strategia europea per lo sviluppo sostenibile 2006</i> . Il Consiglio europeo adotta una strategia, rinnovata, ambiziosa e globale, dell'UE per lo sviluppo sostenibile.
2007	Si tiene a Siviglia la <i>V Conferenza europea sulle Città sostenibili</i> . Viene stabilito che la Campagna Europea Città Sostenibili continuerà a diffondere la Carta di Aalborg e gli Impegni di Aalborg sostenendo le amministrazioni locali partecipanti.

	<p>In questo anno viene predisposta dalla presidenza tedesca dell'UE “<i>La Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili</i>”. Gli Stati membri si impegnano a procedere con atti di pianificazione urbana integrata quale condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile delle città europee, utilizzando strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i mezzi di trasporto non inquinanti l'integrazione sociale.</p>
--	---



e21, Agenda 21 L e tematica dei rifiuti sul web

Regione:
Provincia:
Comune:

1) Esiste un sito web specifico di Agenda 21L?

SI ☒ NO ☐

2) Se NO esiste uno spazio dedicato ad Agenda 21L sul sito web del Comune?

SI ☐ NO ☐

3) Indicare l'indirizzo del sito/dei siti rilevato

.....

4) Sul sito web rilevato sono utilizzate delle soluzioni tecnologiche per la partecipazione dei cittadini come, ad esempio, forum, newsletter, piattaforme di e-democracy?

SI ☐ NO ☐

5) Se sì indicare quali

.....

6) Sul sito web rilevato esiste uno spazio specifico dedicato alla tematica "rifiuti" con particolare riferimento a raccolta differenziata, eco centri ecc?

SI ☐ NO ☐

Se sì specificare a quali strumenti si fa
riferimento.....

7) E' indicato il nome del referente del sito web?

SI ☐ NO ☐

8) Se sì indicare il nominativo e gli eventuali recapiti, se no indicare il nome e i recapiti dell'Assessore di competenza o del responsabile dell' eventuale Ufficio/Sportello Agenda 21L.

.....
.....

