



italiadecide

RAPPORTO 2012/2013

Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio

italiadecide dedica il suo Rapporto annuale 2012/2013 alla politica dei rifiuti, confermando la priorità attribuita alle politiche volte a migliorare la rete dei grandi servizi sul territorio e in grado di unire le tre grandi finalità strategiche del paese:

- ridurre il differenziale di efficienza verso i paesi paragonabili e all'interno le disuguaglianze territoriali;
- orientare la domanda pubblica ad obiettivi di sviluppo di impresa, di innovazione e ricerca, formazione e specializzazione verso le nuove professioni;
- costruire nuove basi di consenso sociale nel rapporto tra la società, le istituzioni e imprese e ridurre il conflitto attraverso una ipotesi di sviluppo sostenibile e socialmente accettabile.

Principali criticità

Nell'ambito dell'Unione Europea, la politica dei rifiuti è al centro di un asse strategico generale che avrebbe dovuto caratterizzare la fase di sviluppo della Unione europea sul piano economico e democratico, ma che è stata frenata dal sopravvenire della crisi economica e finanziaria.

In Italia è ancora più grande il *gap* tra obiettivi attesi e risultati ottenuti. Una politica nazionale dei rifiuti è rimasta a metà strada ed è costellata da vistose falle e false partenze: al tempestivo recepimento delle direttive europee corrispondono successivi interventi legislativi incoerenti ove prevalgono altre finalità considerate prioritarie (esigenze finanziarie, regolazione e sostegno ai più diversi settori produttivi, tutela della concorrenza, governo del territorio e pianificazione urbanistica, contrasto alla criminalità organizzata, tutela della salute) e a volte istanze contingenti e particolaristiche.

Nel rapporto tra normativa statale e regionale, contestualmente, si registra l'eccesso di norme e procedure in campo ambientale a cui non corrispondono gli effetti attesi con conseguenti continui aggiustamenti, confusione e instabilità normativa, in un andamento oscillatorio tra massimalismo ambientalista e reazione deregolatoria.

Nell'intero paese si contrappongono aree di eccellenza dove i rifiuti sono occasione di sviluppo economico, imprenditoriale e civile (e sorgono nuove realtà di impresa attraverso la crescita e l'evoluzione delle *multi utility* e le filiere dei consorzi di imprese per il riciclaggio dei diversi tipi di materiali) alle aree dove esse rappresentano il massimo oltraggio al territorio. Ne deriva l'esasperazione del dualismo e della contrapposizione di andamenti divergenti tra le diverse parti del Paese che favoriscono l'espandersi dell'area dell'illegalità e della mafia.

Lo Stato centrale ha finora mantenuto una politica di indifferenza, almeno fino al prodursi di situazioni emergenziali. Insorta una crisi, il Governo ricorre diffusamente alle procedure di protezione civile, alla legislazione straordinaria, alla regolazione in deroga. Così la parte del Paese che funziona peggio è precipitata nel "buco nero" dei commissariamenti che non hanno risolto ma aggravato tutte le cause della crisi, deprimendo il grado di certezza del diritto e creando un'enorme dispersione di risorse finanziarie per i costi altissimi (ed in qualche caso incontrollati) e per la preferenza accordata a soluzioni contingenti. Vaste aree del Paese sono perciò precipitate in situazioni di permanente emergenza. L'esperienza dimostra che le emergenze non sono territorialmente contenibili e si riverberano sull'equilibrio sistemico del Paese, inducendo nuove situazioni di crisi, altre contestazioni, disordini.

Lo Stato non può operare solo come garante di ultima istanza del funzionamento del ciclo dei rifiuti. Occorre un più elevato grado di coerenza del sistema. Anche nelle aree dove la programmazione regionale ha funzionato, essa risente della mancanza di una valida strategia nazionale. I vari piani regionali non possono sopravvivere ed operare senza sinergia rispetto agli obiettivi di riciclo, di riuso, di termovalorizzazione. Attualmente ogni Regione ha un suo modello di gestione del ciclo e una sua diversa "gerarchia". Ne risultano modelli regionali eccessivamente divaricati, carenza di armonizzazione normativa e di *standard* parametrici di valutazione per la differenziazione competitiva. Anche la dualità di regime fra rifiuti industriali da gestire a livello nazionale e rifiuti urbani contingentati in ambito regionale non appare più funzionale e diventa uno dei maggiori ostacoli ad una politica autenticamente integrata del ciclo dei rifiuti. In presenza di forti esternalità sistemiche, di limiti infrastrutturali, di sinergie di rete, il mercato non può operare in modo efficace in assenza di una forte politica di indirizzo strategico.

Un'efficace strategia nazionale non può limitarsi all'enfasi solo sulla raccolta differenziata senza un'efficace pianificazione delle fasi a valle della raccolta (filiere non complete), senza un'adeguata impostazione dei temi complessi e differenziati del riciclo e del recupero di materia e di energia (soprattutto in termini di continua evoluzione tecnologica), con derive eccessivamente ideologiche dove invece il riciclo richiede un trasparente bilancio costi/benefici sia ambientali che economici.

Le 10 proposte di italiadecide

1. **Elevare la qualità del dibattito pubblico.** Accrescere la conoscenza da parte dell'opinione pubblica della complessità dei processi, economici e tecnologici, della natura degli obiettivi e delle fasi transitorie necessarie al loro perseguimento.
2. **Promuovere un'azione informativa ed educativa.** Promuovere già dall'età scolare una diffusa consapevolezza, in modo da incentivare comportamenti responsabili e un maggiore controllo sociale su pratiche di vita quotidiana coerenti con una gestione dei rifiuti ambientalmente sostenibile.
3. **Costruire la partecipazione dei cittadini.** Le politiche dei rifiuti devono essere gestite facendo ricorso a documenti brevi, chiari e accessibili a tutti, prodotti da un ente certificato e gestiti da soggetti terzi, specialisti nella gestione del dibattito pubblico.
4. **Definire ed attuare una strategia nazionale sui rifiuti.** Configurare un sistema nazionale dei rifiuti sul modello dei servizi nazionali a rete (come il servizio sanitario).
5. **Piano nazionale dei rifiuti.** Il Piano nazionale dei rifiuti deve essere la sintesi di una vasta consultazione e deve assumere lo stesso rilievo del Piano energetico nazionale divenendo il *vademecum* di riferimento essenziale per le Regioni.
6. **Creare un'unica Agenzia di programmazione, regolazione e cooperazione tra Stato, Regioni e imprese.** Riportare l'Ispra al disegno originario concepito per l'agenzia di protezione ambientale, riassorbendo funzioni e risorse oggi disperse tra i vari Ministeri. L'agenzia deve operare, collegandosi alle A.R.P.A. con unità mobili di missione svolgendo attività di formazione e sostegno alle singole Regioni. Tali modalità operative consentirebbero di assorbire nelle strutture ordinarie tutte le anomalie tipiche dei commissariamenti.
7. **Stabilizzare l'assetto ordinamentale ed il quadro normativo.** Varare una codificazione innovativa del titolo IV del Codice dell'Ambiente e la parallela previsione con la medesima legge di linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri vincolanti per la legislazione e programmazione regionale.
8. **Promuovere concorrenza e trasparenza nelle gestioni locali.** Dopo il referendum del giugno 2011 e la sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale, resta in vigore l'art. 202 del Codice dell'ambiente, che già contemplava principi di gestione delle gare in grado di bilanciare esigenze pro-concorrenziali con gli obiettivi ambientali del ciclo dei rifiuti.
9. **Rendere più efficace la repressione dei fenomeni di illegalità.** Il mercato dei rifiuti va liberato dall'attuale inaccettabile tasso di inquinamento mafioso, indicendo, anzitutto, sul versante sanzionatorio. Oggi il sistema è sbilanciato: violazioni formali sono punite con eccessiva severità mentre sono troppo basse le pene per le violazioni sostanziali. Introdurre nel codice penale un apposito titolo relativo ai delitti contro l'ambiente.
10. **Rafforzare il controllo parlamentare come espressione dell'intera comunità nazionale responsabilizzando tutte le forze politiche (comitato paritetico).** Istituire un Comitato bicamerale paritetico di alto prestigio, sul modello di quello esistente per i Servizi segreti, che operi anche d'intesa con le autonomie territoriali attraverso il metodo dell'integrazione con una rappresentanza delle autonomie già adottato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 42/2009 per la Commissione bicamerale sul bicameralismo fiscale. Il Comitato opererebbe con adeguati poteri ispettivi alla verifica complessiva della politica dei rifiuti a livello nazionale e locale.



italiadecide

Tel. +39 06 67602138 +39 06 67602139

Fax +39 06 67604186

Mail: info@italiadecide.it

www.italiadecide.it