

- **L'importanza degli strumenti volontari nella gestione ambientale delle imprese. Emas e Seveso bis.**  
di Valerio Calzolaio
  - **I bilanci “verdi” di Comuni, Province, Regioni e Stato. La legge di contabilità ambientale pubblica**  
di Fausto Giovanelli
  - **I rifiuti tra dati di realtà e di politica legislativa. Le novità**  
di Paola Ficco
  - **L'Agenda 21 locale in Italia**  
di Alessandro Bratti e Michele Ferrari
  - **Finanza e ambiente: una relazione possibile**  
di Clementina Chieffo
  - **Eco2 Web. I migliori siti di Economia Ambientale del web censiti da Econews**  
di Mario De Angelis
-



## Sommario.

- Editoriale  
di **Ilaria Di Bella**.....pag 3
- L'importanza degli strumenti volontari nella gestione  
ambientale delle imprese. Emas e Seveso bis.  
di **Valerio Calzolaio**.....pag 5
- I bilanci “verdi” di Comuni, Province, Regioni e Stato.  
La legge di contabilità ambientale pubblica  
di **Fausto Giovanelli**.....pag 10
- I rifiuti tra dati di realtà e di politica legislativa. Le novità  
di **Paola Ficco**.....pag 15
- L'Agenda 21 Locale in Italia  
di **Alessandro Bratti e Michele Ferrari**.....pag 24
- Finanza e ambiente: una relazione possibile  
di **Clementina Chieffo**.....pag 33
- Eco2 Web. I migliori siti di Economia Ambientale del  
web censiti da Econews  
di **Mario De Angelis**.....pag 36

Associazione di Economisti Ambientali d'Impresa  
Corso Vittorio Emanuele, 167 80121 Napoli (Italia) - Tel. +39-081402361 Fax +39-081402978  
email: [ecoeconomisti@dial.it](mailto:ecoeconomisti@dial.it) - <http://www.dial.it/ecoeconomisti>

Anno 3 - Numero 4 - Maggio 2000  
Direttore Ilaria Di Bella - Testata registrata presso il Tribunale di Napoli - n° 5047  
Hanno collaborato: Mario De Angelis, Annunziata Desprini, Maria Pia Lanzuise,  
Amelia Primavera, Sonia Sacco, Valentina Scepi, Sergio Scacco.

Progetto grafico ed impaginazione: Laudati & Partners srl Consulting and Advertising - Tel. 081402361  
Fotolito e stampa: Zaccaria srl - Via Loggia dei Pisani, 15 Napoli. - Tel. 0815512628





## Un ambiente ricco di... ...eco<sup>2</sup> novità

Questo numero di Eco2news contiene una serie di novità ed è interamente dedicato ad alcune delle principali “nuove” del settore ecologico, prime tra tutte quelle legislative.

Una piccola novità che ci riguarda da vicino è poi l'avvicendamento nella direzione responsabile del nostro periodico, che assumo da questo numero su gentile invito della Presidente dell'associazione Clementina Chieffo. RingraziandoLa dell'opportunità che mi offre, colgo l'occasione per salutare il collega Fabio Bartoli, augurandogli buon lavoro, e per presentarmi così brevemente ai lettori. Giornalista professionista, ho al mio attivo alcune esperienze editoriali e una lunga collaborazione come assistente parlamentare del presidente della commissione Ambiente e Territorio del Senato. La passione “verde” è forse ancora più antica.

Il resto potrete giudicarlo voi col tempo.

Come sapete il settore dell'ecologia è sempre in evoluzione e in fermento, perché è relativamente giovane. L'ultimo nato tra i ministeri è quello dell'Ambiente, la cui legge istitutiva risale ad appena 14 anni fa. In Senato l'ultima commissione a vedere la luce è stata la XIII, dedicata appunto al Territorio, all'Ambiente e ai Beni ambientali. Del resto, fino agli anni Settanta, quello della tutela dell'ambiente è sembrato essere un problema esclusivo dei movimenti ecologisti. Il mondo produttivo e quello politico non avevano realizzato un'evidenza che oggi sembra perfino banale: e cioè che le risorse naturali non sono infinite, così come non è infinita la capacità del pianeta di assorbire sostanze di rifiuto. Dunque, esistono dei limiti fisici agli attuali modelli di sviluppo.

Dagli anni Novanta si è assunto il principio dello sviluppo sostenibile come obiettivo globale della comunità internazionale, per non compromettere la qualità della vita e le possibilità di sopravvivenza delle generazioni future. Questo cambiamento di rotta ha influenzato anche la normativa di settore, ma si è ancora alla ricerca di efficaci strumenti cogenti.

Una delle strade intraprese – come sottolinea l'intervento del sottogretario all'Ambiente Valerio Calzolaio – è quella degli strumenti volontari di gestione per le imprese. La salvaguardia dell'ambiente può davvero trasformarsi per le aziende in valore aggiunto se è accompagnata dall'informazione ai consumatori e se diventa quindi fattore di competitività sul mercato. In questo contesto, gli interventi del governo per incentivare l'adesione volontaria ai programmi di certificazione ambientale da parte del mondo produttivo, anche attraverso la semplificazione delle procedure, assumono particolare rilievo.

Un'altra delle strade è quella dell'introduzione nella Pubblica amministrazione di sistemi di contabilità ambientale, dei bilanci “verdi”, che le aziende conoscono già bene. Il presidente della commissione Ambiente del Senato Fausto Giovanelli presenta in queste pagine un disegno di legge che non ha omologhi in Europa, e che vuole fissare l'obbligo specifico dell'approvazione di eco-bilanci per i comuni, le province, le regioni e lo Stato. Per perseguire lo sviluppo sostenibile occorrono strumenti di valutazione delle politiche, ed è necessario selezionare nel mare di dati attualmente a disposizione sullo stato dell'ambiente a tutti i livelli quelli utili al processo decisionale. In più, la variabile ambiente deve influenzare tutte le scelte e tutte le decisioni, non





solo quelle di politica ambientale. I bilanci ecologici servono appunto a questo. Il disegno di legge è a buon punto in Parlamento, il che lascia sperare di ottenere una legge entro la fine di questa legislatura.

Gli amministratori locali, così come le imprese, hanno da tempo percepito l'esigenza di avere strumenti per la verifica ecologica delle proprie decisioni. Uno di questi strumenti è l'agenda 21 locale, di cui spiega il significato e la diffusione in Italia l'assessore all'ambiente del comune di Ferrara Alessandro Bratti.

Un problema particolarmente spinoso che attiene alla sostenibilità è quello dei rifiuti, perché riguarda da vicino la chiusura del ciclo dei prodotti e quindi il loro impatto ambientale, "dalla culla alla tomba". Paola Ficco, giurista esperta in materia, ci mette al corrente dei molti passi avanti compiuti dal punto di vista legislativo e della concreta attuazione del nuovo sistema di gestione disegnato dal decreto Ronchi, che gli addetti ai lavori conoscono come una normativa del tutto innovativa, una sorta di mini-rivoluzione del settore.

Infine l'articolo di Clementina Chieffo chiarisce quali nuovi scenari disegna il matrimonio tra ambiente e mondo bancario, tutto da sperimentare, attraverso la nascita di nuovi prodotti finanziari finalizzati ad agevolare l'adozione di sistemi di gestione ambientale, e di certificazione, da parte delle imprese.

A questo punto non mi resta che augurare a tutti buona lettura, nel segno delle Eco-novità. A presto,

**Ilaria Di Bella**



# L'importanza degli strumenti volontari nella gestione ambientale delle imprese.

## Emas e Seveso bis

A appena un anno fa, in un convegno che si svolse a Roma, a pochi mesi dalla definitiva approvazione del decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334 attuativo della direttiva chiamata "Seveso 2", ricordavamo le cronache degli anni immediatamente successivi al disastroso incidente dell' ICMESA. Sono stati anni in cui, con grande fatica, è stata emanata la prima legge sui rischi di incidenti rilevanti, il D.P.R. del 13 maggio 1988, n.175. Sono stati anni in cui intemperanze polemiche, disaccordi interpretativi, conflitti tra autorità pubbliche e industrie e anche grossi contrasti tra gli stessi organi della pubblica amministrazione centrali e tra questi e gli enti locali e territoriali, hanno rallentato e condizionato fortemente l'emanazione di una norma che tutti ritenevano assolutamente necessaria. Ci vollero infatti esattamente dodici anni dall'incidente di Seveso perché anche il nostro Paese si dotasse di una norma di prevenzione dai rischi di incidenti rilevanti che, seppure estremamente importante sul piano politico, sociale e culturale, era caratterizzata da ambiguità, contraddizioni e gravi difficoltà di attuazione.

Oggi, dopo una lunga fase transitoria, rappresentata da un percorso legislativo altrettanto frastagliato che ha originato la legge 137 del 1997, possiamo dire di aver fatto un salto di qualità importantissimo con l'approvazione del Decreto legislativo entrato in vigore il 13 ottobre scorso.

Un salto di qualità riconoscibile anche dal lavoro, assolutamente trasparente, aperto al contributo di tutti, attuato attraverso il metodo della concertazione e sempre nel rispetto dei criteri e dei tempi fissati dal Parlamento con la legge di delega. Il Decreto, dunque, è cosa fatta e tuttavia sarebbe un grave errore abbassare la guardia proprio nel momento in cui ci siamo dotati di uno strumento di lavoro

nuovo e più aderente agli obiettivi di prevenzione e sicurezza e alle esigenze di uno sviluppo economico eco-compatibile.

Nonostante questo, e nonostante la nascita di nuove iniziative di prevenzione, ancora oggi il tema della sicurezza incontra ostacoli di varia natura: sottovalutazioni, carenze nei controlli, scarsa responsabilizzazione e quasi totale assenza di informazione e responsabilizzazione di lavoratori e cittadini.

Il risultato, purtroppo, è che permangono situazioni diffuse di rischio e si ripropongono troppo frequentemente incidenti anche molto gravi. Un caso drammaticamente esemplare è l'incidente occorso alla raffineria API di Falconara il 25 agosto 1999, nel quale hanno perso la vita due lavoratori e che ha rischiato di coinvolgere le strutture e gli edifici collocati a poche decine di metri dal serbatoio esplosivo, comprese le abitazioni civili.

Da questo punto di vista, dunque, il lavoro che abbiamo di fronte è ancora molto impegnativo, a partire da quello necessario alla definizione dei decreti e dei regolamenti di attuazione del decreto legislativo 334/99.

La Conferenza dei Servizi prevista dal nuovo decreto si è riunita a fine gennaio e le prime due norme di attuazione, quella che definisce le linee guida per il Sistema di Gestione della Sicurezza e quella per l'individuazione delle modifiche che potrebbero comportare un aggravio del rischio, hanno avuto l'assenso da parte di tutte le Amministrazioni concertanti e degli altri soggetti che vi hanno partecipato. E' solo un primo passo che rende concreta la dichiarazione d'intenti espressa nella "Carta 2000" sulla sicurezza, promossa congiuntamente dai ministeri del Lavoro, della Sanità e dell'Ambiente nel convegno che si è tenuto a Genova lo scorso dicembre. In quel documento, fra le priorità di lavoro del 2000, è stato

Dell'On.  
**Valerio Calzolaio**,  
Deputato,  
Sottosegretario  
all'Ambiente

fissato, anche l'obiettivo della conclusione dell'attuazione del decreto legislativo "Seveso 2" entro i primi sei mesi dell'anno. Si è deciso in particolare di definire immediatamente: le norme a garanzia dei livelli di sicurezza per i porti industriali e petroliferi; quelle relative ai requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale; quelle per la disciplina delle forme di consultazione dei lavoratori e dei cittadini; quelle relative ai criteri per l'organizzazione di un sistema di attuazione delle misure ispettive.

Il ministero dell'Ambiente ha già formulato alcune proposte sulle quali è sempre aperto il confronto con tutte le parti, ma un altro impegno assunto durante i lavori della Conferenza dei Servizi è di promuovere, entro il prossimo mese di aprile, una o più giornate seminariali, aperte al contributo di tutti, per fornire risposte concrete sull'applicazione e la gestione della legge.

Il lavoro, tuttavia, non si esaurisce con la pur complessa iniziativa legislativa e regolamentare. È necessario promuovere anche delle iniziative parallele, a livello di organi di governo - e non solo Governo centrale, ma Regioni, aree a rischio, Aree Metropolitane - e al livello delle forze politiche, dei soggetti sociali e dei soggetti portatori di interessi diffusi.

Penso a iniziative finalizzate alla crescita culturale, all'aumento di consapevolezza intorno alle questioni generali della sicurezza, della prevenzione dei rischi, della qualità della vita sul lavoro e fuori di esso, attraverso azioni concrete che siano da stimolo a comportamenti collettivi e individuali più rispettosi della salute propria ed altrui, e dell'ambiente che ci circonda. Tra questi comportamenti c'è senz'altro quello legato al modo di fare impresa. Negli ultimi anni si va affermando sempre di più l'idea di un modello di sviluppo sostenibile, ma

per consolidare questo tipo di atteggiamento è necessario attivare strumenti volti a valorizzare ed incentivare tutte quelle imprese e quegli enti che si distinguono per il loro impegno nella gestione eco-compatibile delle loro attività.

Sono queste le questioni che meritano un particolare rilievo nell'ambito della politica concertata del governo e di un'iniziativa concertata con le forze politiche e sociali.

E anche questo obiettivo è stato inserito tra gli impegni che l'intero Governo ha assunto con la definizione di "Carta 2000", con la previsione di diffondere e incentivare l'adesione ai sistemi volontari di audit e gestione ambientale quali l'EMAS e le norme internazionali ISO.

Si tratta, in definitiva, di tentare di armonizzare la logica sulla quale è basata tutta la normativa ambientale, quella del comando e controllo, con le procedure dettate da questi regolamenti volontari.

Lo sviluppo e il progressivo affermarsi di tali sistemi passa anche attraverso la realizzazione di questa concreta connessione. Offrire alle imprese che aderiscono volontariamente al sistema di Ecoaudit "vantaggi" di carattere procedurale (relativi, ad esempio, alla semplificazione delle prescrizioni normative in materia di rifiuti, impatto ambientale, qualità delle emissioni, sicurezza sul lavoro, rischi industriali) rappresenta sicuramente un motivo in più di "elevazione del gradimento" verso il sistema e una forma di responsabilizzazione diretta e partecipata delle imprese al miglioramento della qualità ambientale.

Questo però non può e non deve significare in alcun caso che EMAS sostituisca le procedure di controllo da parte degli organi istituzionali competenti, né che perda, nel tempo, la caratteristica di volontarietà. Ciò svilirebbe il suo



elemento qualificante: quel “valore aggiunto” dato dalle regole del sistema rispetto alle norme obbligatorie. Si tratta invece di rendere più semplici e più facili da attuare le norme obbligatorie quale forma premiante per chi aderisce al sistema volontario.

Il Parlamento italiano, già con la legge n. 70 del 1994 (all'art. 5, comma 5) ha stabilito che “il ministero dell'Industria può promuovere accordi di programma con le organizzazioni di categoria interessate per l'applicazione del Regolamento CEE n. 1863/93 (EMAS), al fine di introdurre semplificazioni procedurali ed agevolazioni finanziarie nell'ambito di quelle già stabilite dalla legislazione vigente”.

Si tratta ora di trasporre in norma unica generale un principio inserito anche nella nuova versione del Regolamento europeo. In questo senso si sta introducendo il principio dell'applicazione di talune agevolazioni alle imprese già certificate o che intendano attivare programmi di certificazione, all'interno del disegno di legge in discussione al Parlamento sui “nuovi interventi in campo ambientale”.

Non è sempre di facile composizione il raccordo tra normativa obbligatoria e regolamenti volontari e, in particolare, proprio in relazione alla prevenzione degli incidenti rilevanti. Ma un tentativo in questo senso è stato fatto con l'inserimento, nell'art.6 del decreto legislativo n.334, della possibilità per l'impresa soggetta a “notifica” di allegare tutta la eventuale documentazione già prodotta in occasione di avvenute procedure per l'adesione a regolamenti volontari. E' stato, per così dire, un tentativo di “lancio promozionale” di un'iniziativa alla quale il ministero dell'Ambiente tiene in maniera particolare.

E' possibile invece prevedere talune semplificazioni per alcune situazioni, mantenendo inalterate le attività di controllo da parte delle

autorità competenti.

Questo, d'altro canto, è uno degli elementi di novità introdotti nel nuovo regolamento che la Commissione delle Comunità Europee ha trasmesso al Consiglio dei Ministri dell'U.E. nella riunione del 24-25 giugno 1999. In quella proposta è esplicito l'invito rivolto agli Stati membri di tenere conto della registrazione Emas nell'elaborazione della legislazione ambientale e nei relativi controlli (Art. 10, comma 2). Le imprese hanno sempre sostenuto che la diffusione e il successo di Emas fosse strettamente legato ad un suo riconoscimento sostanziale da parte delle autorità preposte al controllo dell'ambiente e tutti i paesi dell'Unione Europea hanno convenuto sul fatto che, pur essendo imprescindibile il rispetto e l'osservanza delle leggi e degli obblighi da esse derivanti in materia ambientale, le stesse leggi dovessero tenere conto del comportamento ambientalmente esemplare di un'impresa registrata secondo Emas e che dovessero essere previste a suo favore tutti le possibili semplificazioni e facilitazioni di ordine procedimentale. Rientra in questa categoria la possibilità per l'autorità di controllo ambientale di considerare valida, in prima istanza, la documentazione prodotta dall'impresa per la sua adesione ad Emas, riservandosi il diritto di chiedere integrazioni e informazioni aggiuntive quando ciò fosse motivatamente ritenuto necessario.

Le novità introdotte dal nuovo Regolamento sono anche altre, ma mi limito a citarne alcune: l'allargamento della registrazione Emas a tutti i settori anche non industriali e in particolare ai servizi e l'enfasi che è stata data alla promozione dell'adesione a Emas delle piccole imprese e delle imprese artigiane. Considero quest'ultimo in particolare un passaggio fondamentale per il successo di Emas nel nostro Paese, fortemente caratterizzato dalla presenza





di queste tipologie di impresa a grande vocazione turistica ed artigiana.

Rimanendo poi nel tema di accrescere i vantaggi per le imprese che aderiscono a Emas, va segnalata l'importanza che il nuovo regolamento attribuisce all'adozione di un Logo (Art. 8), che possa essere utilizzato dalle imprese per far conoscere al pubblico il riconoscimento ottenuto, e questo con modalità tali da evitare l'interpretazione dell'etichetta di prodotto.

Un'altra novità molto interessante è il richiamo al coinvolgimento dei dipendenti (Art.1, comma 2, lettera d) dell'impresa che richiede la registrazione Emas, in tutte le fasi previste dal sistema.

Infine, anche allo scopo di superare il clima di apparente concorrenza tra il Regolamento Emas e la norma internazionale ISO 14001, il nuovo Regolamento ha incorporato al suo interno in maniera integrale la procedura ISO per quanto riguarda il sistema di gestione ambientale. I due sistemi, quindi, andranno a coincidere per quanto riguarda le procedure, l'organizzazione, la prassi e i sistemi di controllo interni, mentre resta invariato il sistema di accreditamento pubblico dell'EMAS rispetto alle norme ISO che, in tal modo ne potranno rappresentare una sorta di "trampolino di lancio".

Il sistema di gestione ambientale proposto dal nuovo Regolamento europeo rappresenta, dunque, uno strumento importante per promuovere un modello di sviluppo nuovo, eco-compatibile, che indirizzi le imprese verso modelli produttivi più rispettosi dell'ambiente ed in grado, nel contempo, di sfruttare il "fattore ecologico di competitività del mercato".

La sua affermazione in Italia, può perciò rappresentare davvero un importante elemento volto alla ricerca di un continuo e costante

miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese che vi aderiscono e, visti i risultati conseguiti nei primi anni di attività, (appena 25 siti registrati alla fine del 1999) è necessario stabilire un obiettivo significativo di crescita e di sviluppo del sistema da attuarsi entro il 2000.

Il raggiungimento di questo obiettivo deve essere legato a una forte azione da parte delle istituzioni e degli organismi competenti condotta attraverso gli strumenti di accelerazione e di affermazione del sistema a cui accennavo prima:

- informazione e formazione;
- armonizzazione del sistema EMAS con la normativa ambientale vigente;
- incentivazione economica e fiscale;
- vigilanza e controllo ai fini dell'affidabilità e a garanzia del sistema.

Gli organi istituzionali competenti devono operare per l'affermazione del sistema EMAS e perché a questo sia riconosciuto un valore oggettivo di qualità lavorando su due direttrici parallele: da un lato, il mantenimento e il rafforzamento di un servizio efficiente e qualificato rivolto alle imprese (o ai siti) già certificate, dall'altro l'implementazione di strumenti e di attività di diffusione e promozione del sistema rivolto sia alle imprese che possono aderire, sia all'opinione pubblica.

A questa opera di informazione dovrebbero partecipare attivamente anche soggetti non istituzionali interessati (organizzazioni imprenditoriali, sindacali, ambientaliste, rappresentanze economiche e sociali).

In questo quadro deve essere agevolata l'attivazione di strumenti quali gli accordi di programma e gli altri strumenti della programmazione negoziata tra Governo, enti territoriali e soggetti interessati, per la definizione di iniziative da intraprendere sul piano dell'informa-





zione, promozione e diffusione del sistema. Un esempio in tal senso è rappresentato dall'accordo di programma sottoscritto il 3 giugno 1999 tra il ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato e l'Unione Nazionale Industria Conciaria. Nuove possibilità in questo senso saranno intraprese in seno all'accordo di programma recentemente sottoscritto da ministero dell'ambiente e l'Enea.

L'estensione della possibilità di aderire al Regolamento EMAS anche ai distretti e alle aree industriali offre, tra l'altro, l'opportunità di utilizzare questi strumenti in vaste aree del territorio italiano, così come avvenuto nei distretti delle ceramiche di Sassuolo-Fiorano, delle industrie conciari e dei materiali lapidei e deve essere considerata la possibilità di operare attraverso questi stessi strumenti anche in una dimensione settoriale e di filiera. Con l'inserimento nel quadro normativo attuale di riferimenti espliciti all'adesione volontaria a EMAS, può chiudersi il "circolo virtuoso" che lega le agevolazioni e gli incentivi economici e fiscali a chi "meno inquina". Se la leva fiscale può e deve essere usata in senso disincentivante, allo stesso modo può e deve essere utilizzata come forma di reinvestimento di parte del reddito di impresa derivato dall'utilizzo del bene comune ambientale.

In ambito fiscale, ad esempio, potrebbero essere previste riduzioni (o trasferimenti da un obiettivo fiscale ad un altro) di quote in quantità proporzionale al valore della qualità ambientale raggiunto per il sito registrato EMAS. Nello stesso tempo, sempre attraverso lo strumento degli accordi di programma tra lo Stato e gli Enti territoriali, si potrebbe prevedere la possibilità di destinare quote parte dei finanziamenti al contributo delle spese che le P.M.I., le imprese artigiane, gli operatori del turismo e le imprese agricole, devono

sostenere per l'adesione al sistema di gestione e audit ambientale. Anche in questo senso è stato presentato in Parlamento un emendamento al disegno di legge sui nuovi interventi in campo ambientale.

Alle ipotesi di lavoro finora descritte, deve fare riscontro naturalmente un eccellente sistema di vigilanza e controllo che dia risposta a due questioni fondamentali. La prima è l'effettiva garanzia della corrispondenza degli "impegni" assunti da parte delle imprese "incentivate" dallo Stato ad aderire al sistema. La seconda è l'affidabilità e la credibilità del sistema attraverso il riscontro oggettivo del miglioramento delle performance ambientali dei siti registrati.

In questo quadro è necessario garantire il pieno e costante raccordo tra l'ANPA, il sistema delle ARPA territoriali e la sezione EMAS Italia sia nello svolgimento dei compiti istituzionalmente definiti (predisposizione delle linee guida per una corretta stesura della dichiarazione ambientale; controllo delle dichiarazioni ambientali convalidate dai Verificatori accreditati; revisione e aggiornamento del codice di comportamento per i Verificatori; ecc.), sia per quanto attiene al monitoraggio e al controllo periodico dei siti, dei distretti, delle aree e dei settori registrati EMAS al fine di verificare la validità del sistema e riscontrarne oggettivamente i vantaggi sull'ambiente. Solo attraverso questi elementi di controllo sarà possibile aumentare la percezione del livello di qualità del sistema anche attraverso gli occhi dei cittadini, destinatari finali di una nuova politica di sviluppo sostenibile ed eco-compatibile.





# I bilanci “verdi” di Comuni, Province, Regioni e Stato. La legge di contabilità ambientale pubblica.

Creare un sistema di conti “verdi” che permetta di valutare l’impatto ambientale delle politiche economiche: è questa la nuova frontiera della legislazione ecologica di terza generazione. Dopo la fase dei divieti e quella della pianificazione (di cui sono esempi nel nostro Paese la legge antirumore 447/95 e quella sulla difesa del suolo 183/89), ora l’obiettivo è perseguire uno sviluppo sostenibile, che significa non compromettere - oggi - la qualità della vita e - domani - le esigenze di sopravvivenza e crescita delle nuove generazioni. La novità è che, in questa gara contro il tempo per coniugare economia ed ecologia, l’Italia potrebbe battere tutti gli avversari in campo, Europa compresa, e fare da apripista in una disciplina d’avanguardia, godendo dei relativi vantaggi competitivi. Il Senato ha infatti approvato il primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali”, che è ora al vaglio di Montecitorio e di cui non esistono omologhi negli altri paesi dell’Ue. Il disegno di legge, di cui sono il primo firmatario, è stato sottoscritto da tutte le forze politiche, fatta eccezione per la Lega, dopo essere stato messo a punto attraverso una collaborazione istituzionale tra la commissione Ambiente di Palazzo Madama e la commissione Politiche dei Fattori orizzontali del Consiglio nazionale dell’Economia e del Lavoro. Voglio sottolineare il valore della procedura seguita perché rappresenta una novità e attraverso il Cnel ha visto il proficuo coinvolgimento di moltissimi esperti, rappresentanti dell’Istat, del ministero dell’Ambiente, della Ragioneria dello Stato, dell’Anpa, dell’Anci, delle Regioni.

Ma qual è la finalità di questo disegno di legge?

Si tratta in sostanza di arrivare a contabilizzare a regime, anno per anno, quanto terreno agri-

colo edifica un comune, quanti rifiuti produce una provincia, quanta acqua consuma una regione e la quantità di gas serra liberata dall’intera nazione. E di mettere in relazione questi dati con le scelte di politica economica attuate dalla Pubblica amministrazione ai diversi livelli di competenza territoriale. Risultato finale: poter valutare, cifre alla mano, se un provvedimento di condono edilizio, o un decreto sugli incentivi alla rottamazione delle auto, o una concessione comunale per costruire un nuovo quartiere residenziale è davvero conveniente, sia dal punto di vista delle entrate e delle uscite economiche che da quelle derivanti dall’impatto sull’ecosistema.

L’uovo di oggi è la gallina di domani

Se il deficit ambientale continua ad aumentare – nonostante il fin troppo vasto apparato giuridico di tutela del patrimonio naturale – è infatti perché restano occulti i costi dello sviluppo economico pagati in termini di esaurimento delle risorse, di inquinamento, di spesa per il ripristino e il risarcimento. In altre parole, i prezzi di mercato non riflettono anche il consumo e lo sfruttamento delle risorse naturali. I sistemi tradizionali di contabilità nazionale non sono efficaci strumenti di rilevazione perché non registrano, ad esempio, il deprezzamento dello stock di capitale naturale dovuto all’attività antropica. Basti pensare che gli interventi di recupero a seguito di una frana (solo quella del maggio ’98 a Sarno è costata allo Stato finora più di 9 miliardi) o lo sfruttamento commerciale intensivo di materie prime (su cui hanno puntato tutto paesi come il Botswana e il Costa Rica) sono considerati fattori che determinano un aumento del Prodotto interno lordo, uno degli indicatori fondamentali di benessere di un Paese. Eppure le risorse del pianeta non sono illimitate, così come non lo è la capacità degli habitat natura-

**Sen. Fausto Giovanelli,**  
Avvocato, Presidente  
della Commissione  
Ambiente del Senato  
della Repubblica





li di assorbire sostanze di rifiuto. Un dato per tutti: la disponibilità annua pro-capite di acqua, fino a poco tempo fa considerata un bene inestinguibile, è passata in Europa dalle 5,9 migliaia di metri cubi del 1950 alle 4,4 del 1980 e nel 2000 è prevista un'ulteriore diminuzione a 4,1. In Africa nel 1950 ogni abitante poteva contare su 20,6 migliaia di metri cubi, mentre nel 2000 solo su 5,1. Si tratta di un trend verificabile per tutte le risorse naturali e che accomuna tutti i continenti verso un unico destino. Il fenomeno è dovuto alla crescita della popolazione al tasso di 1,33 per cento l'anno e al deterioramento del patrimonio dovuto ai cicli produttivi di beni e servizi. Nei paesi occidentali ciò si traduce in un peggioramento della qualità della vita: soprattutto inquinamento atmosferico, idrico e acustico, aumento dei rifiuti solidi urbani, ma anche alluvioni, allagamenti, frane. Tutte emergenze che assumono dimensioni precise solo quando l'amministrazione pubblica è costretta a onerosi interventi ex post, interventi appunto di ripristino, di risarcimento del danno, di ricostruzione.

Il guaio è che, per dirla con l'Unione europea, stiamo mangiando "il grano necessario per garantire il raccolto del prossimo anno". Mentre sarebbe necessario cominciare a pensare che l'uovo di oggi è la gallina di domani. E non per generosità nei confronti dei figli o dei nipoti, né per filantropia. "Il concetto di sostenibilità – ha scritto il Consiglio della Comunità europea nel '93 – è strettamente correlato con le prospettive di una società o di un'intera regione di potersi assicurare uno sviluppo e un successo permanente e, nel caso delle singole imprese, di garantirsi un utile".

#### **Mettila natura nel conto**

Che la situazione della Terra richieda un'inversione di rotta dei modelli di sviluppo, è

chiaro alla comunità internazionale dal 1992 quando il vertice Onu di Rio de Janeiro sullo stato di salute del pianeta approva un calendario di azioni in vista del nuovo millennio, l'Agenda 21 sullo sviluppo sostenibile. L'anno dopo la Comunità europea licenzia il V programma d'azione a favore dell'ambiente, che menziona tra gli obiettivi prioritari anche quello dell'adozione di una contabilità ecologica. Ma quali strumenti utilizzare? La domanda è tutt'altro che priva di senso, visto che sulle reali condizioni di habitat e risorse naturali non sono disponibili neppure statistiche certe, e in campo ambientale è tuttora difficilissimo stabilire chiare correlazioni di causa ed effetto. Abbandonata in questa fase pionieristica l'ipotesi di elaborare un modello di "Pil verde", come auspicava l'associazione internazionale World wild fund (Wwf), l'Ue opta per gli indicatori delle pressioni sull'ambiente da affiancare alla contabilità tradizionale, definiti dagli esperti "conti satellite", da mettere a punto entro il 2000. Un primo risultato in questo senso – un documento di 182 pagine dal titolo "Towards Environmental Pressure Indicators for the Ue" (Verso gli indicatori di pressione ambientale per l'Unione) – è arrivato il 15 luglio '99 dall'istituto di statistica europeo con sede a Lussemburgo. Eurostat ha chiesto a 2300 ricercatori ed esperti di tutti i paesi aderenti di classificare secondo l'ordine di importanza 6 indicatori, in grado di rilevare le principali pressioni sull'ecosistema e di studiarne l'evoluzione, per ognuno dei 10 settori delle politiche ambientali comunitarie: inquinamento atmosferico, cambiamento climatico, biodiversità, ambiente marino e zone costiere, deterioramento della fascia di ozono e delle risorse (acqua, energia, suolo, legname), dispersione di sostanze tossiche, problemi urbani, rifiuti, inquinamento delle acque. Il





secondo passo sarà quello di unificare gli indicatori per tirare fuori un'unica proposta di bilancio ambientale targata Europa.

#### **Verso la contabilità ambientale**

Tutto lascia supporre dunque che presto arriveranno, in materia di bilanci ambientali, nuovi e stringenti obblighi comunitari. L'Italia potrebbe essere il primo paese ad adempiere alle nuove direttive dell'Unione. Il Parlamento sta lavorando per licenziare entro la fine della legislatura il disegno di legge quadro che introduce i conti ecologici nella Pubblica amministrazione. In precedenza il governo aveva accolto una risoluzione di maggioranza sul Documento di programmazione economica e finanziaria 1999-2001, sulla redazione sperimentale del bilancio statale in termini di ecocontabilità, segno evidente che l'interesse per la materia specifica sta aumentando.

Il provvedimento prevede l'obbligo per Stato, regioni, province e comuni con più di 100 mila abitanti di approvare, a partire dall'anno finanziario 2004, accanto ai tradizionali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, documenti sulla sostenibilità dello sviluppo, ovvero bilanci "verdi". Per le altre amministrazioni l'onere scatterà dal 2008, ma è previsto l'avvio di una fase di sperimentazione già a partire dal 2002. Il primo passo sarà comunque quello di monitorare il patrimonio naturale, descrivendone consistenza e variazioni e colmando così le lacune attuali relative alle conoscenze sullo stato degli ecosistemi. I documenti sulla sostenibilità dello sviluppo, contenenti una valutazione dell'impatto ambientale delle varie politiche settoriali, dovranno infatti essere redatti su una base informativa - per cui l'obbligo di adozione comincerà un anno prima, a partire dal 2007 -, un sistema di conti verdi elaborati sui modelli europei: la Namea (National Accounting

Matrix Including Environmental Accounts), il Systeme (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) e il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale. Il primo, messo a punto dall'istituto di statistica Olandese (Cbs), descrive le interazioni tra economia e ambiente attraverso l'affiancamento di due moduli distinti. Costruito dall'istituto di statistica europeo Eurostat, il secondo è il conto satellite della spesa per le attività che hanno come scopi principali la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione del degrado ambientale. Si riferisce all'inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo, ai rifiuti, al rumore, alle radiazioni, al deterioramento del paesaggio e della biodiversità. Gli indicatori di pressione settoriale, sul modello Pressione-Stato-Risposta (o il più nuovo Determinanti-Pressione-Stato-Risposta), descrivono la pressione esercitata su un determinato ambiente dalle attività umane, e la risposta data dalla società in termini di politiche economiche, ambientali e settoriali. Gli ambiti d'applicazione considerati prioritari dall'Unione sono, nell'ordine: industria, energia, trasporti, agricoltura, turismo, gestione dei rifiuti.

Si tratta di un disegno di legge in grado di recepire gli avanzamenti della ricerca europea, ma di attivare subito la sperimentazione nel nostro Paese. Si comincia con Stato, regioni ed enti locali per dare a governanti e amministratori gli strumenti di verifica delle politiche industriali, commerciali, territoriali. In sostanza delle politiche di sviluppo. Il mondo delle imprese dovrà essere coinvolto in questo sistema obbligatorio in un secondo momento, visto che comunque le aziende hanno già da tempo adottato i bilanci e i rapporti ambientali in modo volontario, per ottimizzare l'utilizzo delle risorse e quindi risparmiare e anche per





accreditare presso il pubblico un'immagine di attenzione all'ambiente.

Il costo stimato di prima applicazione della normativa è di 30 miliardi l'anno a partire dal 2002, più 4 miliardi per la sperimentazione ripartiti a metà tra il 2000 e il 2001 (ma è chiaro che questi termini dovranno essere ritoccati prima di approvare la legge). Per ora si prevede, per la copertura finanziaria, di reinvestire una parte delle maggiori entrate previste per la carbon tax. Il meccanismo di attuazione studiato è quello di una legge quadro: l'Esecutivo dovrà emanare una serie di decreti attuativi. Una commissione – remunerata per 500 miliardi l'anno – composta da 13 esperti dei dicasteri dell'Ambiente e del Tesoro, del Cnr, dell'Istat, dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Enea, della Conferenza Stato-regioni e delle associazioni ambientaliste – farà da supporto al governo per l'implementazione e da coordinamento per la sperimentazione.

#### **Le novità**

Il dato di maggiore novità di questa legge sta nel processo individuato. Per perseguire concretamente obiettivi di sviluppo sostenibile gli amministratori pubblici hanno bisogno di agili strumenti di verifica, di una “cassetta degli attrezzi” per conoscere gli impatti delle proprie decisioni sul territorio prima, durante e dopo averle prese. Questa cassetta degli attrezzi è la contabilità ambientale. Ma perché il disegno di legge parla di documenti sulla sostenibilità dello sviluppo (bilanci ambientali) e non di rapporti sullo stato dell'ambiente?

In effetti i decisori pubblici dispongono già di dati e di rapporti sulla qualità degli ecosistemi, che possono anche sostenere e orientare le loro scelte. Un bilancio ambientale è però qualcosa di più di un rapporto. Così come il bilancio economico e tutti i documenti di programmazione economico-finanziaria vengono

approvati dalle assemblee elettive, anche l'eco-bilancio verrà sottoposto al contraddittorio tra maggioranza e opposizione, votato e approvato dai consigli comunali, provinciali e regionali e dal Parlamento. L'obiettivo fondamentale della futura legge quadro di contabilità ambientale, infatti, è quello di innestare la variabile ecologica nel processo democratico, che poi è anche il processo dialettico di assunzione delle decisioni fondamentali sullo sviluppo. Attualmente le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e i governi (di ogni colore politico) devono fare i conti con i bilanci, con i conti dello Stato. Tutte le decisioni vengono prese sulla base di una valutazione del loro impatto economico-finanziario. I valori dell'ambiente vengono invece difesi in parallelo, attraverso la legislazione di comando e controllo, e più recentemente attraverso l'applicazione dell'ecofiscalità e degli strumenti di incentivazione dei comportamenti virtuosi. Ciò non è più sufficiente. Occorre infatti da un lato internalizzare i costi ecologici dello sviluppo, dall'altro innestare la variabile ambiente all'interno dei processi decisionali e dell'assunzione di responsabilità. Ciò che viene proposto è che la valutazione dell'impatto ambientale delle decisioni entri a far parte del normale processo democratico. Si tratta di superare anche la filosofia della verifica dell'efficienza delle sole politiche ambientali, magari di spesa, per esaminare e influire su tutte le politiche: economiche, sociali, culturali. Sugli investimenti, sullo sviluppo. Ecco che allora i bilanci finanziari e quelli ecologici devono essere approvati – come dice il disegno di legge – contestualmente, cioè insieme, contemporaneamente, nella stessa sessione di bilancio. E' questo un duplice passaggio: perché presuppone l'approvazione (e cioè l'assunzione di responsabilità sui dati relativi allo stato dell'ambiente, ora relazioni che non prevedono





obblighi) e il confronto contemporaneo dei bilanci “verdi” con quelli economici. Siamo consapevoli del fatto che si tratta di avviare un processo lungo e non semplice. Ma i dati provenienti dagli enti locali sono più che confortanti, sono stimolanti. I comuni, le province e anche le regioni hanno da tempo cominciato ad adottare strumenti di contabilità ambientale in senso lato. Se tutte le esperienze sono senz’altro positive, alcune possono essere considerate propedeutiche ai bilanci “verdi”. A sentire la necessità della “cassetta degli attrezzi” sono stati i sindaci e gli assessori all’ambiente, proprio perché abituati a operare in prima linea contro i problemi ambientali più sentiti dai cittadini: il traffico, l’inquinamento atmosferico, la carenza di verde, i rifiuti.

Così, già prima dell’approvazione di questa normativa specifica, alcuni enti locali hanno deciso di avviare la sua sperimentazione. Hanno cominciato la provincia e 6 comuni dell’area di Bologna, mentre hanno manifestato la volontà di farlo il comune e la provincia di Napoli e quelli di Trieste, il comune di Ferrara. Vi sono poi altre realtà, come il comune di Modena, che in materia di adozione di un bilancio ambientale hanno già ottenuto notevoli risultati, non solo teorici. A livello regio-

nale il progetto Contare, che vede la Toscana come capofila, ha avuto notevoli ricadute sul rapporto sullo stato dell’ambiente, che prevede una disamina dell’efficacia e dell’efficienza delle politiche ambientali. Si tratta ora di passare dal laboratorio alle istituzioni, cioè di contaminare gli ottimi risultati teorici della ricerca, anche di livello internazionale, con i germi della pratica quotidiana.

E’ chiaro che lo sviluppo sostenibile non si può imporre per legge, perché attiene a comportamenti individuali e collettivi di tutti i giorni - come mangiare, lavarsi, lavorare, spostarsi - e che quindi anche una normativa come questa non può garantire con certezza un miglioramento dello stato dell’ambiente, e cioè l’ambientalismo di governo, una sorta di eco-dittatura. Si tratta di uno strumento, e come tale riconduce in capo al processo democratico ogni decisione politica. Tuttavia, la consapevolezza degli effetti delle scelte dal punto di vista ecologico - capire quante risorse naturali consumiamo, quali sono le capacità di carico degli ecosistemi, quali sistemi di produzione e consumo hanno minore impatto, ecc - aiuterà gli amministratori nelle scelte politiche e i cittadini a votare, aggiungendo chiarezza e trasparenza alla gestione dell’ambiente. Se sarà sviluppo sostenibile, sarà il tempo a dirlo.



# I rifiuti tra dati di realtà e di politica legislativa. Le novità

## 1 – Aspetti generali e dati

Dalla fine del secondo conflitto mondiale, i Paesi occidentali sono stati caratterizzati da un imponente sviluppo industriale che ha avuto sicuramente il merito di migliorare le condizioni economiche e di incrementare la popolazione. Altrettanto sicuramente, però, a tali positivi aspetti si è contrapposto l'incremento delle aree urbane (a discapito e decremento di quelle rurali). Quindi, negli ultimi cinquant'anni siamo di più e, in termini di consumi, abbiamo un regime di vita più sofisticato. Da qui ad un aumento della produzione di rifiuti il passo è stato decisamente breve. Anzi, è stato il primo e più rilevante sintomo della crescita economica e del conseguente aumento dei consumi. Infatti, la produzione di rifiuti rappresenta uno degli indicatori più significativi dell'interazione tra attività umane e sistemi ambientali poi-

ché intimamente connessa con le tendenze della produzione e dei consumi; ciò in quanto la produzione dei rifiuti dipende sia dall'efficienza con la quale vengono utilizzate le risorse nei processi produttivi, ma anche dalla quantità di beni che si producono e si consumano.

Per tradizione ormai consolidata i rifiuti si distinguono in urbani (quelli prodotti dalle attività domestiche o giacenti sulle strade ed aree pubbliche) e speciali (quelli prodotti dalle attività economiche).

In base ai dati ufficiali, riferiti al 1997, la produzione nazionale di rifiuti ammonta a:

- rifiuti urbani: 26,6 milioni di tonnellate
- rifiuti speciali: 61,108 milioni di tonnellate (di cui 3,632 milioni di tonnellate pericolosi)

La destinazione degli oltre 26 milioni di tonnellate di rifiuti urbani prodotti annualmente è la seguente:

destinazione	quantità	numero impianti
discarica	21 milioni tonnellate	536
recupero di materia,	300 mila tonnellate	n.d.
recupero di energia	496 mila tonnellate	747
compostaggio	900 mila tonnellate	85
incenerimento	1,75 milioni di tonnellate	38
combustibile derivato da rifiuti (CDR)	n.d.	13

di Paola Ficco,  
Giurista, Giornalista,  
direttore responsabile  
della rivista  
"Rifiuti-Bollettino di  
informazione normativa,  
Esperto Osservatorio  
Nazionale Rifiuti





La destinazione degli oltre 61 milioni di tonnellate di rifiuti speciali prodotti annualmente è la seguente:

del problema. Una mole che, però, serve a poco dal momento che – nonostante il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e le sue

destinazione	quantità	numero impianti
discarica	21 milioni tonnellate	784
recupero di materia	8,3 milioni tonnellate	2.085
recupero di energia	496 mila tonnellate	747
compostaggio	708 mila tonnellate	53
incenerimento	726 mila tonnellate	147
esportazione	70 mila tonnellate	soprattutto verso Francia e Germania (se ne importano, però, oltre 3 milioni di tonnellate)

\*Fonte: "www.reteambiente.it"

Solo dagli anni '70, con il primo manifestarsi della sensibilità ambientale, si è cominciato ad avvertire il "problema rifiuti". Descrivere l'andamento nel tempo della produzione di rifiuti è praticamente impossibile poiché le metodologie di indagine adottate nelle rare indagini svolte a partire dagli anni '70 ad oggi sono state sempre estremamente disomogenee, anche in termini di classificazione dei rifiuti.

I rifiuti rappresentano sicuramente il maggior fattore di impatto antropico sul territorio. La loro gestione è, non di rado, fonte di conflittualità sociale più o meno accentuata a seconda del grado di sofisticazione dell'impianto che si va ad implementare. La mole di elaborazione legislativa a livello comunitario, nazionale e regionale rende atto della complessità

buone intenzioni – in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia (cioè aree del Paese dove più pesante è la presenza della malavita organizzata) ancora vige l'"emergenza rifiuti".

Una elaborazione legislativa che ha dato vita ad un vero e proprio corpus normativo a sé, talmente complesso e ricco di provvedimenti da delineare un sistema riservato a pochi specialisti, nonostante il problema riguardi l'intera catena del vivere e convivere civile. Siamo dinanzi ad una sorta di bulimia legislativa dove a forza di voler prevedere e regolamentare tutto non si prevede e non si governa più nulla. Le maglie del sistema sono ancora larghe. Con questo non voglio dire che c'è bisogno di altre norme, piuttosto il contrario. E' necessario sfozzire, ma soprattutto capire di cosa stiamo parlando, quale è l'oggetto di

un'attenzione ormai quasi ossessiva, che sta soffocando interi sistemi economici ed occupazionali, con il pretesto di una malintesa tutela dell'ambiente. Mi riferisco alla necessità, non più prescindibile, di capire con certezza cosa sia un "rifiuto". La Commissione Ambiente del Senato ha presentato ed approvato un apposito Ddl in materia (AS 4064) ora all'esame della Camera (AC 6316), teso ad individuare una terza via rispetto al recupero e al riciclaggio. Ciò al fine di dare certezza operativa e di controllo; per relegare in un angolo la cattiva abitudine delle sanzioni penali in bianco che, ormai, sembra improntare la reazione dell'ordinamento alle condotte lesive del "bene ambiente", dove la nevrosi confonde il lecito con l'illecito in una sorta di attitudine persecutoria. Il che tradisce una fragilità dell'ordinamento alla quale si contrappone la reazione confusa – e per questo violenta – del sistema. Il risultato è che su di essa alligna la condotta illecita, la quale resta paradossalmente protetta dall'incertezza di capire cosa è consentito e cosa no. Poiché la mole legislativa, impone di individuare leggi e provvedimenti con il nome dei proponenti, se è bene precisare che il suindicato Ddl è ormai noto come "Ronchi quater" (poiché introduce inevitabili modifiche al Dgs 22/1997, a sua volta noto come "decreto Ronchi"), è più corretto iniziare a chiamare tale Ddl come "legge Giovanelli". Infatti, la proposta legislativa non è partita dal Ministro Ronchi, bensì dal Presidente della Commissione Ambiente del Senato.

## 2 – Il nuovo sistema di gestione dei rifiuti

Come evidenziano i dati suriportati circa l'80% dei rifiuti urbani e il 35% dei rifiuti speciali finisce in discarica.

La gestione dei rifiuti in Italia ha registrato un importante punto di svolta a seguito dell'entrata in vigore del Decreto legislativo 5 febbraio 1992, n. 22 (meglio noto come "Decreto Ronchi"), che ha attuato le direttive europee in materia: 91/156 (rifiuti), 91/689 (rifiuti pericolosi) e 94/62 (imballaggi e rifiuti di imballaggio). L'importanza del provvedimento risiede nel fatto che alla politica dello smaltimento "tout court" si è sostituita quella della gestione, la quale ricomprende in sé le quattro fasi fondamentali del ciclo del rifiuto successive alla sua produzione: raccolta, trasporto, recupero e smaltimento. Tra di esse, lo smaltimento si pone come fase totalmente residuale rispetto al recupero. Il "decreto Ronchi" ha molti meriti, ma certamente (nonostante l'opinione contraria della Commissione europea) non quello di aver risolto e chiarito cosa sia un rifiuto; infatti, la definizione comunitaria contenuta nella direttiva 91/156 è talmente ampia da essere totalmente priva di senso (1). Non è un caso, infatti, che il Parlamento stia lavorando ad uno specifico disegno di legge attraverso il quale (tra l'altro) si mira a fornire una definizione autentica del termine "disfarsi" inserito nell'ambito della definizione di rifiuto – si veda § 1 –.

Tra i vari meriti ascrivibili al "decreto Ronchi", quello di aver agevolato il recupero dai rifiuti di materia e di energia come fase autonoma della gestione è sicuramente quello più significativo.

Ma il recupero viene preceduto da un altro grande principio: quello della prevenzione nella produzione dei rifiuti attraverso la loro minimizzazione e il recupero rispetto allo smaltimento. Anche in questo caso, il "decreto Ronchi" si adegua alla citata direttiva 91/156.



Il che è ancora più importante se si pensa che l'Italia è un Paese povero di materie prime, che trova nel recupero una delle sue massime fonti di approvvigionamento di tali materie.

Però, uno dei punti dolenti della situazione italiana relativa al recupero risiede nella difficoltà di liberalizzare il mercato della gestione dei rifiuti; infatti, i rifiuti urbani e quelli speciali assimilati agli urbani (se non avviati al recupero) in Italia sono gestiti in regime di privativa dai Comuni. Tale situazione, già presente con il precedente sistema legislativo, ha fatto sì che proliferassero le discariche essendo al Comune finora estranea una forma di gestione "manageriale" del problema. Accanto a ciò si pone l'ulteriore problema di un limitatissimo sistema di sostegno agli investimenti industriali, spesso resi ancora più complessi dalla miopia delle Amministrazioni locali che non accettano l'insediamento di siti industriali di recupero di rifiuti. Come è evidente, la sindrome del "non nel mio giardino" non guarisce con una nuova legge. Oltre a concedere contributi e finanziamenti agli insediamenti di nuove attività, sarebbe necessario agire sulla leva fiscale per incentivare la ricerca e la progettazione; per favorire gli investimenti e per creare personale specializzato. Ma di questo in Italia, ancora si parla poco o niente.

Il problema ambientale creato dai rifiuti non risolve stringendo le maglie di soglie, valori limiti e controlli; si gestisce sposando la logica produttiva, appropriandosi delle leggi di mercato e dei sistemi fiscali (le suindicate emergenze rifiuti nelle regioni meridionali ne sono un brillante esempio).

Che dire poi del problema dell'accettazione, da parte delle imprese che si sono viste trasformare in "rifiuto" cose che fino a poco tempo fa erano "beni" (e quindi ricchezza vera che ven-

devano e compravano liberamente con profitto sia per l'ambiente che per i capitali investiti es. carta, lolla di riso, tessili ecc.)? Oggi, invece, sono costrette a gestire tutto come "rifiuto" con aggravii di oneri amministrativi e burocratici, quindi di costi che inevitabilmente ricadono sul consumatore finale del bene e sul grado di accettazione del prodotto ricavato dal "rifiuto". Quindi, il problema dato dalla creazione di un mercato del prodotto riciclato, ad oggi, non è ancora stato risolto.

### **3 – Le misure nazionali per promuovere il riciclaggio**

Con il decreto legislativo 22/1997, sicuramente le imprese ricevono un "input" importante a scegliere tra smaltimento e recupero. Infatti, a coloro i quali, in osservanza di determinate regole tecniche (Dm 5 febbraio 1998), procedono al recupero di materia o di energia da rifiuti, si consente di poter accedere ad una procedura amministrativa agevolata per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto (comunicazione alla Provincia), senza necessità di attivare la procedura regionale e di prestare garanzie fideiussorie. Anche tale sistema è stato concepito in armonia con quanto disposto dalla direttiva 91/156.

Il provvedimento italiano, inoltre, fa sì che settore pubblico e privato si incontrino mediante lo stimolo e l'orientamento a comportamenti ambientalmente corretti anche con l'imposizione di obiettivi di raccolta differenziata a carico dei Comuni e con la graduale trasformazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti in tariffa (Dpr 157/1999). Tale tariffa, infatti, è misurata in base alla quantità di rifiuti prodotti ed avviati al recupero. Pertanto, più il sistema urbano recupera, meno paga. Accanto a ciò si pongono gli accordi di pro-



gramma tra pubblica amministrazione e operatori economici per creare condizioni che portino a reali opportunità di recupero o riciclo di determinati flussi di rifiuti e all'utilizzo di quanto recuperato e riciclato (es. beni durevoli come frigoriferi, computer, televisori). In verità, ad oggi, la tariffa – che sarebbe dovuta partire dal 1° gennaio 1999 – è stata prorogata inizialmente al 1° gennaio 1999 e poi al 1° gennaio 2003 dalla legge Finanziaria 2000 - 448/1999- (il che dimostra come tutti, al riguardo, nutrano ancora moltissime e condivisibili perplessità) e a tre anni dall'entrata in vigore del "decreto Ronchi" non è stato stipulato alcun accordo, tranne quello sulle macchine fotografiche monouso che appare essere più di facciata che di sostanza.

Gli strumenti attraverso i quali l'Italia persegue la politica della prevenzione risiedono nella raccolta differenziata e nel recupero di materia prima e di energia dai rifiuti. Il recupero, spesso, si fonda proprio sulla raccolta differenziata. Infatti, risponde a due finalità:

1) quella relativa all'ambiente, a carattere più spiccatamente di tutela dell'ecosistema, e che riguarda rifiuti ad elevato potere inquinante e di pericolosità (batterie al piombo, oli minerali usati ecc.);

2) quella relativa al recupero, a carattere più spiccatamente economico, e che riguarda rifiuti suscettibili di una valorizzazione economica ai fini del recupero di materia e di energia (vetro, carta, plastica, alluminio ecc.).

Al riguardo, l'Italia ha realizzato la sua politica di prevenzione soprattutto mediante la creazione di consorzi (Coou, Cobat, Conai, ecc.).

#### 4 - Le ultime novità legislative

Come si è visto il "decreto Ronchi" è pieno di

buone intenzioni (addio alla discarica, responsabilità condivisa, procedure semplificate, accordi di programma ecc.) ma bisogna fare i conti con la realtà. E la realtà dice che i problemi non sono finiti. Basti pensare alle diverse letture date da regioni e province e ai provvedimenti attuativi. Si tratta di circa trentaquattro decreti ai quali si aggiungono i sei che istituiscono i Consorzi dell'imballaggio e altri decreti di nomine particolari (es. sezioni regionali Albo gestori, rappresentante dei consumatori nel Conai). Di questi trentaquattro decreti ne sono stati emanati la metà; dei restanti diciassette alcuni non sono stati ancora neanche elaborati (es. quello sulle caratteristiche tecniche degli impianti di autodemolizione atteso entro il 2 settembre 1997; quello sul calcolo annuo dell'energia utile ottenuta dall'incenerimento atteso entro il 31 dicembre 1998). Altri sono in elaborazione ma non sono ancora giunti ad un sufficiente punto di concertazione (es. criteri di assimilazione dei rifiuti speciali agli urbani). Il sistema si caratterizza per la capillarità previsionale: linguaggio normativo spesso infelice, elenchi, allegati, e trova il momento nodale nel recupero e segnatamente in quello agevolato. Il 2 marzo è scaduta la sospensiva europea ("standstill") sul recupero agevolato dei rifiuti pericolosi, il nuovo provvedimento, dunque, è atteso ad horas. Per i rifiuti non pericolosi, invece, vige il Dm 5 febbraio 1998, ricco di lacune ed imprecisioni (il minimo che può accadere ad un elenco). Sul punto, si ricorda che il 30 luglio 1998, in sede di audizione dinanzi alla Commissione Ambiente della Camera, il Ministro Ronchi riconosceva che l'applicazione del decreto aveva dato luogo ad "alcuni problemi interpretativi di modifica ed integra-

zione” dello stesso, ma le amministrazioni competenti erano già al lavoro. Tra questi problemi figurava anche il test di cessione che, presentando valori lunari (poiché inesistenti anche in natura), resta -di fatto- inapplicabile e rende troppo spesso inaccessibile l'accesso alla procedura agevolata. Da quella data sono passati oltre venti mesi e la riedizione del decreto non è ancora in Gazzetta (nonostante sulle modifiche al test di cessione si sia da tempo espresso anche l'Istituto Superiore di Sanità). I “mercuriali” sono caduti nella logica del “tutto rifiuto” pur avendo fin dall'origine le caratteristiche di materie prime secondarie. Quindi anche se non necessitano di alcuna operazione di trattamento e recupero vengono avviati agli impianti (es. rese di giornali) o al consumo (es. abiti usati) come rifiuti, con tutto quel che ne deriva in termini di avversione del mercato, carico burocratico, costi e rischio di sanzioni. Parlare oggi di un ciclo industriale dei rifiuti, significa aver scoperto l'acqua calda; l'Italia ricicla da sempre per intima vocazione economica poiché non ha materia prima e un saldo dei conti con l'estero costantemente in rosso. E' necessario che si continui senza ostacoli motivati da una non meglio specificata tutela dell'ambiente.

In proposito si osserva che solo da pochissimo tempo il Ministero dell'ambiente ha diramato alle altre amministrazioni concertanti (industria, sanità e politiche agricole) lo schema di decreto che dovrebbe sostituire il Dm 5 febbraio 1998. Tale schema, però, introduce un sistema talmente nuovo e diverso che sembra stia già iniziando a ingenerare disaffezione e insofferenza tra i settori produttivi. Il che rischierà di vanificare i pochi buoni risultati faticosamente raggiunti.

La più recente legislazione di settore si è caratterizzata per l'emanazione del Dm attuativo della disciplina sulle bonifiche e della legge di proroga per il conferimento in discarica (che nelle intenzioni del “decreto Ronchi” avrebbe dovuto essere quasi integralmente dismesso dal 1 gennaio 2000):

– bonifiche

Dal 16 dicembre 1999 con il Dm 25 ottobre 1999, n. 471 vige la disciplina attuativa dell'art. 17 “decreto Ronchi” in tema di bonifiche. Si annuncia così una rivoluzione non solo per la tutela dell'ambiente, ma anche per il regolare svolgimento dei rapporti tra i diversi soggetti. Infatti, da quella data saranno seriamente minacciati libertà personale e patrimoni di “chiunque cagiona” (quindi sia esso persona fisica o giuridica; privato cittadino o impresa), anche accidentalmente, il superamento dei limiti di accettabilità fissati dal Dm o ne determina il pericolo concreto ed attuale. La minaccia deriva dal fatto che se tale soggetto non procede agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno e l'ammenda da 5 milioni a 50 milioni di lire (tutto si raddoppia in caso di rifiuti pericolosi, articolo 51-bis “decreto Ronchi”). L'accidentalità dell'evento, introduce una responsabilità oggettiva assoluta poiché non si prevedono circostanze esimenti da invocare. Se non provvede il responsabile (o costui non è individuabile), tutto compete a comune o (in caso di inquinamento che interessa più comuni) regione. Siamo alla massima dilatazione possibile del principio europeo “Chi inquina paga”. Ma “paga” carissimo, infatti le opere sono assistite da “onere reale” (da indicare nel certificato di destinazione urbanistica). Quindi, chi

godrà di un bene così "gravato", risponderà sia delle prestazioni maturate dal momento del possesso, sia di quelle maturate prima. Inoltre, poiché le spese sono assistite anche da privilegio speciale immobiliare (e generale mobiliare), l'obbligato risponde civilmente con tutto il suo patrimonio. Il dovere di risarcire il danno ambientale ex articolo 18, legge 349/86 rimane, comunque, impregiudicato. Fondamentale è l'articolo 2 che definisce: sito (compreso il sottosuolo e le acque sotterranee), sito inquinato, sito potenzialmente inquinato, messa in siccurezza di emergenza, bonifica, bonifica con misure di sicurezza, misure di sicurezza, ripristino ambientale, messa in sicurezza permanente.

Se quest'ultima è riservata all'inquinamento da rifiuti, tutto il Dm si applica a prescindere dalla fonte inquinante. Poiché tutto "scatta" se si superano i valori limite "accettabili" è fondamentale l'allegato 1 che li distingue in base alla matrice ambientale di incidenza: suolo e sottosuolo (non è contemplato l'agricolo) diviso in fascia A (uso verde pubblico, privato e residenziale) e fascia B (uso commerciale e industriale) per un totale di 94 sostanze; acque superficiali (si rinvia all'individuazione dei limiti del decreto 152/99 sulle acque); acque sotterranee (92 sostanze). Basta il superamento di uno solo dei valori di concentrazione (tolleranza 5%) per qualificare come "inquinato" un sito. Le procedure sono complesse e si applicano anche ai corpi idrici (se i valori limite delle acque sono diversi da quelli dei suoli, prevalgono i primi anche per l'adeguamento temporale).

Succintamente: chi supera i valori dell'allegato 1 (o ne causa il pericolo "concreto ed attuale") deve notificarlo a regione, provincia e

comune entro 48 ore dal verificarsi dell'evento. Entro le successive 48 ore deve comunicare a tali enti gli interventi di emergenza già adottati e in corso. Dopo la verifica comunale, si invia il piano di caratterizzazione (a comune e regione entro 30 giorni dall'evento), si prosegue con il progetto preliminare e si chiude con quello definitivo (a comune e regione entro un anno dal precitato termine). L'approvazione del progetto e delle opere da approntare spetta al comune. Le regioni censiranno i siti potenzialmente inquinati ed istituiranno, entro il 16 dicembre 2000, un'anagrafe di quelli da bonificare, il relativo inserimento risulterà dal certificato di destinazione urbanistica. Restano validi ed efficaci i procedimenti di approvazione di progetti e di autorizzazione degli interventi già esitati in un provvedimento finale o in una istruttoria favorevole al 16 dicembre 1999. Cosa fare dal 16 dicembre in caso di sospetto di un inquinamento pregresso del proprio sito? Soccorre l'articolo 9, il quale concede una "franchigia" di sei mesi (fino al 30 giugno 2000) per attivare la procedura (comunicazione a regione, provincia e comune di quanto rilevato – il che presuppone un'analisi del sito - e di quanto fatto). In tal caso, l'obbligo di bonifica decorre dal termine fissato dalla regione in base alla pericolosità del sito determinata nel piano regionale o suoi stralci (i piani sono ancora tutti da fare). Questo significa che i rimedi a cinquant'anni di disastri e scempi del territorio nazionale scatteranno solo se e quando si avranno i piani regionali di bonifica (a meno che, in questi sei mesi, non intervenga un controllo).

Le regioni, inoltre, possono individuare tipologie di interventi che non necessitano di autorizzazione (no quelli soggetti a valutazione



d'impatto ambientale) in presenza di determinate condizioni. Nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non sia individuabile o il "proprietario del sito" non provveda, interviene il comune secondo la priorità indicata nel piano regionale (da fare). Quindi, fino a quando i piani non saranno approvati (anche in questo caso) tutto resta fermo. Insomma una sorta di "maglia larga" del provvedimento in base alla quale per attivare davvero le bonifiche sullo scempio degli ultimi cinquant'anni o scattano i controlli "a tappeto" o tutto resta subordinato alla potestà regionale. Infatti, prevede la non punibilità per i reati e le violazioni da inquinamento per le imprese che procedono a bonifica. Troppo spesso, però, ci si dimentica che il "decreto Ronchi" non è l'unica fonte normativa nazionale, esiste anche un codice penale che è ancora in vigore. La procedura di bonifica salva dalle sanzioni penali del "Ronchi" ma non –tra gli altri– dai reati di avvelenamento di acque pubbliche e danneggiamento (articoli 439 e 635 C.p.) che sussistono anche se il "Ronchi" non li prevede. In proposito il Presidente della Commissione Ambiente del Senato, Fausto Giovanelli, ha presentato un apposito emendamento per la non punibilità di tali reati, dopo la bonifica, nell'ambito del Ddl 3833 recante "Nuovi interventi in campo ambientale". Se tale emendamento non sarà approvato, le imprese né si autodenunceranno né aderiranno agli accordi di programma e le bonifiche resteranno solo una interessante petizione di principio, unitamente alle agevolazioni procedurali ivi previste. Tale meccanismo premiante e i fondi

(ancora solo promessi), infatti, non sono sufficienti per compensare più che realistici capi d'imputazione ascrivibili ai destinatari della norma.

– proroga discariche

Con la legge 33/1999 il Parlamento ha convertito in legge il D.l. 500/1999 con il quale è stato prorogato il termine per vietare il deposito in discarica di una lunga serie "sino all'entrata in vigore del provvedimento di recepimento della direttiva 1999/31/CE...e in ogni caso non oltre il termine del 16 luglio 2001".

Tale data individua il termine entro il quale tutti gli Stati membri dovranno recepire la citata direttiva relativa proprio alle discariche. Infatti, la nuova legge stabilisce che il futuro atto di recepimento "fisserà modalità, termini e condizioni per lo smaltimento in discarica dei rifiuti". Il termine ora prorogato veniva inizialmente individuato nel 1° gennaio 2000 dall'articolo 5, comma 6, Dlgs 22/1997 sui rifiuti ("decreto Ronchi"). Tale termine, pur essendo stato da sempre individuato come il manifesto ambientalista dell' "addio alla discarica", ad un passo dal suo spirare, rischiava di diventare un vero e proprio boomerang proprio per quell'ambiente che si candidava a difendere. Infatti, il sistema voluto dal "decreto Ronchi" (riciclaggio e recupero) comincia solo ora a muovere i primi passi; pertanto, alternative al destino dei rifiuti che finiscono in discarica (si veda § 1) ancora, praticamente, non ce ne sono. Il sistema integrato per la gestione dei rifiuti creato dal "decreto Ronchi" (che vede nella "rimetabolizzazione" industriale dei rifiuti l'unica alternativa possibile alla

(1) L'articolo 6, comma 1, lett. a), decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ha trasfuso nel nostro ordinamento la definizione comunitaria di "rifiuto" di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), Direttiva 91/156/Cee. In base a tale definizione per "rifiuto" si intende "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"

discarica) annaspa tra le pastoie burocratiche poste in atto dalle più fantasiose e diversificate “interpretazioni” che le oltre 100 province italiane (le quali “gestiscono” la procedura agevolata della comunicazione per il recupero dei rifiuti) forniscono degli articoli “clou” del Dlgs 22/1997 (31 e 33). A ciò si aggiungono “letture” capziose e non sempre commendevoli del provvedimento che, animate da una sorta “revanchismo vetero-ambientalista”, paralizza la creazione di una valida alternativa al malcostume della discarica. Il “decreto Ronchi” è certamente un provvedimento legislativo, ma è soprattutto un “grande disegno”, un “progetto culturale” che, per capovolgere modi di agire e condotte sedimentate nei decenni, ha bisogno della collaborazione intelligente di tutti. Certamente è imperfetto; del resto non c’è atto umano che non sia affetto da tale vizio. La proroga in argomento è l’esempio vivente di come la “demonizzazione” dei sistemi industriali (realizzata attraverso l’ansia repressiva, la “cultura del no” all’impianto e la sovrapposizione dei processi autorizzatori) abbia prodotto il vero ed unico alleato dell’inquinamento da rifiuti: l’immobilismo degli impianti industriali. Il che rappresenta l’esatto contrario del “progetto culturale” che sottende al Dlgs 22/1997. L’Italia recupera da sempre, un tempo per mero calcolo (le terre e le sabbie di fonderia da seconda fusione della ghisa e dell’acciaio impiegate per produrre prodotti ceramici costano sicuramente meno del prodotto vergine) ora per convinzione di “sostenibilità” (non depauperare l’ambiente due volte: togliendogli prodotto vergine prima e riem-

piendo la discarica poi, fermo restando il costo minore del “rifiuto” rispetto alla materia vergine). E’ questo nuovo concetto di “sostenibilità” che inizia a farsi strada nella cultura industriale che, per le implicazioni economiche, fiscali, occupazionali e scientifiche che la contraddistinguono, si muove da sempre nella logica della complessità, unico concetto degno di sostituire un generico (e quindi non influente) concetto di “ambiente”. Quindi, dopo aver spiegato la logica vera che anima l’ “addio alla discarica” (ben diversa dalla semplice e semplicistica constatazione che la discarica “è brutta e pericolosa”) e tornando alla legge, l’emergenza si è creata perché non sono state ancora emanate (ad oggi neanche abbozzate) le norme tecniche per individuare i rifiuti che possono andare in discarica a prescindere dai divieti. Si tratta di un elenco (previsto dal citato articolo 5, comma 6) di rifiuti diversi dagli inerti, da quelli derivanti da operazioni di riciclaggio e recupero e da quelli risultanti da particolari operazioni di smaltimento (punti D2, D8, D9, D10 e D11 allegato B, “decreto Ronchi”). Questi ultimi, infatti, hanno comunque l’accesso garantito alla discarica a prescindere dall’individuazione di una data, ai sensi del citato articolo 5, comma 6. Va comunque chiarito che per evitare il prodursi di un’altra emergenza rifiuti nazionale, stante la vigenza del citato comma 6, non sarà importante recepire la direttiva, quanto piuttosto stilare il citato elenco. Certamente questo potrà confluire nel provvedimento di trasposizione del disposto comunitario (previa delega del Parlamento al Governo che ancora non esiste).



# L'Agenda 21 Locale in Italia

## 1 Introduzione

Il movimento delle "città sostenibili" nazionali nasce nel 1996 dopo la Conferenza di Lisbona appuntamento organizzato con il compito di valutare l'efficacia della Campagna Europea delle Città Sostenibili a due anni da Aalborg. E risale proprio all'agosto di quell'anno l'atto di sottoscrizione della carta di Aalborg da parte della Città di Ferrara, che diventa quindi partner della Campagna Europea.

di **Alessandro Bratti** e  
**Michele Ferrari**,  
Comune di Ferrara

Considerato il carattere assolutamente non vincolante dell'adesione e le difficoltà oggettive nella comprensione delle azioni da compiere, le città italiane attendono fino al '98 prima di compiere azioni concrete di costruzione del processo di Agenda 21 Locale. In quell'anno Comune e Provincia di Modena concludono una tappa importante del processo e presentano alle rispettive giunte il Piano d'Azione quale frutto del lavoro del locale Forum di Agenda 21. Nello steso periodo altri 5-6 enti locali attivano il Forum cittadino, mentre oltre 40 enti tra Comuni, Province e Regioni italiane aderiscono alla Campagna Europea per le città sostenibili. Molte di queste si trovavano in Emilia Romagna e iniziano in modo informale a confrontarsi sui temi della sostenibilità.

L'occasione della Conferenza Regionale di Siviglia per lo sviluppo sostenibile dei paesi mediterranei permette ai pionieri dell'Agenda 21 Locale in Italia di confrontarsi circa la necessità di costituire un movimento nazionale. I rappresentanti di Modena, Ferrara e Bologna, assieme a quelli di Torino, Pavia, Roma e della Regione Liguria hanno l'idea di costitui-

re un Coordinamento Nazionale delle Agende 21 Locali. Un certo disinteresse delle associazioni degli enti locali sul tema dello sviluppo sostenibile e comunque nel pieno spirito dei documenti di Rio che ripongono una grande fiducia nell'approccio dal "hasso verso l'alto" per la soluzione dei problemi globali dell'ambiente e dello sviluppo, la possibilità di auto-coordinarsi e di poter mettere in rete le rispettive esperienze - quasi tutte uniche e sperimentali - viene sentita dal quel gruppo come una opportunità di sostegno e rinforzo alle proprie iniziative.

E' stato meno di un anno fa, a fine aprile, che proprio a Ferrara, al cospetto di 130 rappresentanti di 45 enti locali ed altre organizzazioni, ha visto la nascita ufficiale il "Coordinamento", organizzazione senza cariche né struttura le cui ragioni, organizzazione e funzioni sono contenute nella "Carta di Ferrara". Da allora, tramite incontri nazionali, gruppi di lavoro, scambi di materiali ed informazioni, organizzazione di convegni e seminari, un notevole contributo è stato offerto agli enti locali per aiutare la riflessione sull'opportunità di perseguire uno sviluppo sostenibile e su come intraprendere un processo di Agenda 21 Locale, sotto forma di suggerimenti, azioni, documenti e scambio di esperienze di successo, le cosiddette "best practices". Benché ancora lentamente emergano realtà che hanno compiuto passi significativi verso il risultato finale, la volontà di base di dotarsi di una A2 IL si è diffusa notevolmente sul territorio italiano ed in questi giorni il Coordinamento annovera tra le sue fila circa 130 enti locali - più diversi altri enti sostenitori - di cui una ottantina sono anche membri della Campagna Europea.





Anche il governo, grazie alla spinta ed al contributo degli enti locali, manifesta un certo interesse per i processi di l'Agenda 21 Locale: la Conferenza di Hannover (2000) vede per la prima volta a livello internazionale svolgere dal ministero dell'Ambiente italiano insieme al Coordinamento Nazionale italiano un ruolo importante.

## 2 Le caratteristiche deul'A2]L in Italia

E' sempre una pretesa voler leggere principi generali in un processo attuato da attori diversi, tanto più per un processo come quello dell'A2IL che non presenta modelli rigidi cui fare riferimento. Tuttavia alcune caratteristiche nette emergono dall'analisi delle A2IL in corso in Italia. In questo esercizio ci aiuta la seconda indagine presentata nel maggio 1999 dallo Studio Avanzi che ha messo in evidenza quelle che sono le prerogative salienti del fenomeno A2 IL "all'italiana".

A quella data 42 enti locali (su oltre 8200, quindi lo 0.4%) avevano sottoscritto ufficialmente la Carta di Aalborg (a marzo 2000 sono diventati circa 80), la maggioranza - ovvero il 70% erano localizzati nel Nord del paese con una preminenza delle città e province emiliano romagnole (10). Promotori, attivatori e sostenitori del processo erano esclusivamente assessori o alti dirigenti delle amministrazioni locali, carattere che conferisce sì forza all'iniziativa, ma che la espone nel tempo agli andamenti mutevoli della politica, come dimostrano alcuni casi di insabbiamento avvenuti dopo decisivi appuntamenti elettorali.

Seppure ancora con scarsi successi numerici

finali - si tratta dell'8% degli enti locali - le ragioni per cui i suddetti attori intraprendono il percorso sono l'obiettivo di un Piano di Sostenibilità locale a lungo termine, che questo piano possa uscire da un ampio processo partecipato o che ne sia condiviso lo scenario finale, ovvero che le politiche ambientali siano monitorate e verificate nella loro efficacia e opportunità. La scelta dello strumento A2 IL rispetto ad altri deriva dalla possibilità di porre uguale attenzione alle componenti ambientali, sociali ed economiche, per altri invece l'approccio praticabile è quello di portare le tematiche ambientali entro i vincoli della sostenibilità economica ed infine l'opportunità di individuare azioni prioritarie assieme ai rappresentanti degli interessi dei cittadini. Almeno il 60% delle comunità coinvolte affiancava all'A2 IL Relazioni sullo stato dell'ambiente.

Nonostante la robustezza politica e la chiarezza nella scelta degli strumenti e degli obiettivi, sino ad allora solo 4 enti erano pervenuti ad un Piano d'azione e solo due attraverso un processo partecipato con il Forum con gruppi di lavoro (senza però che questo sia ancora stato messo in atto). Oltre il 90% dunque si trovava ancora nella fase iniziale precedente l'attivazione del Forum cittadino. La difficoltà principale si è manifestata, prevedibilmente, nell'integrazione intersettoriale basilare per il sostegno al processo, anche se alcune interessanti best practices sono emerse. All'origine di ciò si riscontrano quelle carenze interne classiche che emergono in qualsiasi processo di modernizzazione che si vuole intraprendere in Italia: scarsa conoscenza, ristrettezze di budget, poca informazione e formazione sul processo stesso





di A2 1L, cui fanno seguito problemi interni agli enti connessi con la trasparenza, la coordinazione, la partecipazione, la burocrazia ed i conflitti tra settori ed uffici. Problemi che forse si potrebbero risolvere se dagli enti di rango superiore - segnatamente il Governo e Ministero dell'Ambiente, ma anche le Regioni - arrivassero gli opportuni segnali di supporto a coloro che intraprendono decisioni e processi nel senso dello sviluppo sostenibile e dell'A2IL. Benché da maggio dello scorso anno notevoli segni si siano manifestati in tal senso, nessuna opzione legislativa, finanziaria o di coordinamento fa ancora intravedere il miglioramento del contesto di base per chi vuol iniziare e portare avanti l'iniziativa localmente. Qualora poi si creino le condizioni per un positivo percorso preparatorio intemo, ulteriori insidie si profilano al momento dei coinvolgimenti degli attori locali al forum cittadino, meccanismo di partecipazione attivato a maggio 99 solo in 7 città e province, ma che solo in 4 ha continuato a lavorare regolarmente. Complessità organizzative, diffidenza ed impreparazione degli "stakeholders" - principalmente associazioni di categoria, sindacati, ordini professionali, associazioni cittadine di vario interesse, scuole e molto meno gruppi giovanili, di donne o immigrati - sono le ragioni che ostacolano maggiormente l'indispensabile iniziativa. Anche in questo settore non mancano interessanti esperienze di luoghi di partecipazione, anche alternative al forum, e di partenariato tra attori. L'indagine suppone che sovente una delle cause di scarsa attrattività del processo partecipato risiede nell'impronta marcatamente ambientale che l'iniziativa, assume agli occhi degli attori invitati. In effetti, nella maggioranza dei casi l'A2IL è pro-

mossa dall'assessorato o dal settore ambiente.

Lo scenario italiano non presenta tuttavia solo aspetti negativi, anzi. Non si spiegherebbe altrimenti la forte adesione al movimento degli ultimi mesi; sono infatti raddoppiati in meno di un anno gli enti locali membri della Campagna Europea per le Città Sostenibili. Molto di ciò è stato per merito dell'azione trasparente di comunicazione e coinvolgimento dei Coordinamento Nazionale, che a sua volta si è notevolmente rafforzato divenendo un interlocutore rispettato dagli organismi nazionali ed internazionali che si occupano del movimento A2IL. La semplice logica della diffusione delle best practices ha fatto sì che la progettualità locale in materia di sostenibilità e di A2IL abbia preso spunti, pratiche ed idee da progetti già consolidati a livello nazionale ed internazionale. Molte di queste esperienze hanno generato veri e propri protocolli e certificati volontari per lo sviluppo sostenibile, fuori dall'A2IL, come l'EMAS alcune ISO e il LCA (Life Cycle Analysis), o dentro, come l'EASW (Workshop Europeo di scenario sostenibile), che sempre più spesso vengono adottati e praticati da enti o imprese. Di certo una cosa che non manca al movimento è l'informazione sull'A2IL, almeno per coloro che la cercano - ma con la Newsletter italiana tutte le amministrazioni locali vengono contattate - anche se spesso la lingua - straniera in maggioranza o gli strumenti utilizzati - internet - nel caso italiano rappresentano un ostacolo.

Da maggio 1999 lo scenario generale è notevolmente cambiato, anche se la riprova di ciò rimane legata ad eventi ed analisi future che comunque sono state - anche massicciamente -





da più fronti attivate. Insomma il movimento si trova ancora nella sua fase nascente.

### 3 il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane

Sono circa 80 gli enti locali italiani - tra comuni, province e regioni - che hanno fino ad oggi sottoscritto la Carta di Aalborg, atto con cui hanno aderito alla Campagna Europea Città Sostenibili e con cui si sono impegnati ad attivarsi nella direzione della sostenibilità locale. Sono infatti in crescita le amministrazioni locali italiane informate dell'esistenza della Campagna Europea e sensibilizzate all'idea di avviare politiche concrete attraverso processi di Agenda 21 locale.

In realtà la Campagna esiste oramai da circa 6 anni, è nata per iniziativa della Commissione Europea DG XI in collaborazione con il CEMR, UTO, ICLEIXUROCITIES, WHO, e ha già realizzato diverse iniziative di confronto e scambio di esperienze. Nel corso di una di queste iniziative (la Conferenza Euromediterranea delle Città Sostenibili, tenutasi a Siviglia all'inizio del '99) gli amministratori locali italiani presenti si sono incontrati e hanno concordato sulla opportunità di istituire un Coordinamento nazionale. Sulla base di questa esigenza, nella primavera del 99 sono stati organizzati in Italia due incontri aperti (a Modena e Ferrara), che hanno permesso di mettere a punto un progetto comune. I primi punti messi in discussione hanno riguardato:

- il modello organizzativo e gli scopi del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane;
- la stesura di una Carta di intenti;
- le attività da avviare per rispondere agli obiettivi della Carta sottoscritta;
- il calendario degli incontri;

- la costruzione della presenza italiana alla Conferenza della Campagna Europea (Hannover 2000).

Riguardo all'organizzazione del Coordinamento, l'obiettivo di fondo individuato dalla discussione è stato quello di trovare una soluzione che non sovrapponesse questa struttura ad altre che già operano in campo nazionale ed internazionale. La finalità ultima del Coordinamento è infatti quella di realizzare una progettualità comune avvalendosi di un'organizzazione minima e flessibile. Gli scopi e gli obiettivi del Coordinamento sono stati discussi e successivamente sintetizzati attraverso l'adozione di una Carta, denominata la Carta di Ferrara (tab. 1) Il Coordinamento italiano è nato anche grazie alla spinta della Federazione Mondiale delle Città Unite (UTO) e con il pieno appoggio della Campagna Europea.

### 4 La Carta di Ferrara (Aprile 1999)

La Carta, sottoscritta per ora da circa 130 enti locali (di seguito si riporta l'elenco dei firmatari) è aperta a nuove adesioni e impegna i firmatari a sostenere il Coordinamento allo scopo di

- promuovere i processi di Agenda 21 Locale in Italia;
- monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in corso;
- favorire lo scambio di informazioni sui temi correlati all'Agenda 21;
- attivare momenti di formazione negli Enti di appartenenza;
- favorire progetti di partenariato,
- sollecitare il coinvolgimento degli Enti locali all'interno delle reti europee ed internazionali;
- raccogliere e diffondere le informazioni





riguardo studi e attività in corso di elaborazione sulle tematiche dell'Agenda 21 Locale.

-la costruzione di un contributo italiano da portare alla Conferenza Paneuropea di Hannover (9-10 febbraio 2000), che si è concretizzata attraverso l'attivazione di un gruppo di lavoro che ha curato l'intervento del Coordinamento ad una delle sessioni organizzate durante la Conferenza, e che ha portato ad avere ben 140 rappresentanti di enti locali ad Hannover.

Nell'incontro di Ferrara si è giunti anche ad una suddivisione dei ruoli operativi del Coordinamento rispettando le attitudini e le risorse messe a disposizione da ciascun ente promotore.

- l'attività di segreteria tecnico-organizzativa del Coordinamento :la Provincia di Modena si occupa delle richieste di informazioni (appuntamenti, contatti) e di adesione alla Carta di Ferrara e dei coordinamento gruppi di lavoro

- il sito web del Coordinamento Agende21 Locali Italiane: Il Comune di Modena (<http://www.sincretech.com/morelcomunilindexl.html> ) ha il compito di organizzare e mettere in rete le attività e le informazioni

- la raccolta delle bestpractices :il Comune di Ferrara ha avuto l'obiettivo di gestire e valorizzare l'esperienza di O.P.E.R.A. (<http://www.comuneferrara.it>), banca dati italiana sulle buone pratiche, e che, recentemente è stata messa a disposizione di ANPA. La redazione della versione tradotta della Newsletter della Campagna per le Città Sostenibili

assieme alla speciale Pagina italiana: Provincia di Torino ([deleonanan@provincia.torino.it](mailto:deleonanan@provincia.torino.it)), con la collaborazione dei Comune di Bologna: e con il co-finanziamento dei Comune di Roma e di ANPA.

Con questa iniziativa il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane (nato il 29 aprile 99) ci si propone di fornire a tutte le amministrazioni locali italiane uno strumento per una maggiore diffusione delle Agende21 Locali nel nostro paese, per integrarsi maggiormente nelle politiche europee, e per dare visibilità alle iniziative italiane nel campo delle politiche sostenibili. Oltre all'avvio di queste soluzioni organizzative, l'incontro di Ferrara ha rappresentato l'occasione per istituire tre gruppi di lavoro aperti, costituiti da rappresentanti degli enti locali, addetti ai lavori ed organizzazioni che si occupano di tematiche specifiche. I tre gruppi di lavoro hanno inteso promuovere momenti di confronto tra gli studi e le esperienze avviate in Italia, con un occhio alle migliori esperienze europee. Le tematiche oggetto dei diversi gruppi di lavoro sono:

1. Rapporto tra il Piano d'Azione -Agenda21 Locale e gli altri strumenti di pianificazione e programmazione locale esistenti;

2. Strumenti di partecipazione, gestione dei forum, costruzione partenariato;

3. Utilizzo e uso funzionale degli indicatori di sostenibilità.

Dopo un anno di lavoro i gruppi hanno prodotto i seguenti risultati.

L Il primo gruppo di lavoro si è occupato





delle problematiche di coordinamento tra il Piano d'azione locale frutto del processo di Agenda 21 locale e gli strumenti di pianificazione e programmazione che sono utilizzati abitualmente a livello locale (comunale, provinciale e regionale). La discussione ha individuato la necessità di precisare in che modo il processo di Agenda 21 locale (una volta definiti lo stato delle risorse e le pressioni ambientali presenti nel sistema locale in esame), possa stabilire gli obiettivi di sostenibilità per l'area presa in considerazione, tenendo conto, ma anche innovando, il quadro di riferimento già consolidato dalla programmazione locale (territoriale e di settore). Il gruppo di lavoro ha inteso inoltre sviluppare un confronto e delle proposte sulle modalità di integrazione tra Agenda 21 e programmazione locale anche per quanto riguarda la fase di traduzione degli obiettivi in riorientamento delle strategie di programmazione locale (il Piano Azione per la sostenibilità)

2. Il secondo gruppo si è orientato a censire e valutare le esperienze di Agenda 21 realizzate o attualmente in corso, al fine di individuare possibili modelli partecipativi che potrebbero essere adottati nell'ambito dei livelli comunale, provinciale e regionale. I tre livelli amministrativi sono infatti caratterizzati dalla presenza di soggetti istituzionali e sociali, di problematiche e di modelli decisionali e partecipativi diversi tra loro. Oltre a ciò il gruppo di lavoro ha discusso sulle modalità di gestione (attivazione, coordinamento, regole interne) dei Forum dei soggetti locali coinvolti nella messa a punto dei piani per l'Agenda 21 e sulle tecniche di costruzione di partenariati tra i soggetti locali (alleanze e condivisione tra sog-

getti diversi nella attuazione di azioni specifiche)

3. Il terzo gruppo di lavoro si è occupato dell'individuazione e dell'uso degli indicatori di sostenibilità (intersettoriali, non solo riferiti alle tematiche ambientali) con l'obiettivo di individuare criteri e requisiti per tradurre a livello italiano e locale le migliori proposte ed esperienze, ormai consolidate a livello internazionale e nazionale. Il gruppo ha infatti deciso di promuovere la circolazione dei principali modelli ed esperienze in modo che ogni realtà possa costruire i "propri" indicatori, adatti alla specifica realtà locale, ma rimanendo all'interno di un quadro di riferimento omogeneo. Il gruppo ha inoltre individuato l'opportunità di costruire un punto di vista comune, in modo da poter interloquire con le istituzioni nazionali ed europee che lavorano sul tema degli indicatori.

I lavori dei tre gruppi dopo 3 sedute si sono conclusi con le relazioni presentate alla Conferenza Internazionale sull'A21 IL tenutasi in ottobre 1999 a Genova. Un quarto tema di lavoro, come detto, ha riguardato la caratterizzazione delle esperienze di Agenda 21 locale in Italia, con l'obiettivo di definire specificità e necessità delle realtà mediterranee e di riportare questa riflessione alla Conferenza di Hannover nel 2000. Va infine ricordato che il Coordinamento ha ricevuto il secondo premio ENEA tra le iniziative italiane che meglio incarnano l'attuazione del principio di sostenibilità.





## COORDINAMENTO AGENDE 21 LOCALI ITALIANE

FERRARA - 29 Aprile 1999

### PREMESSO CHE:

A livello internazionale, ad oggi circa 500 comunità locali hanno sottoscritto la Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, elaborata durante la prima conferenza europea ad Aalborg (1994), impegnandosi quindi ad attuare a livello locale l'Agenda 21 elaborata a Rio de Janeiro (1992), ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile, e a supportare la Campagna Europea delle Città Sostenibili (ESC&TC);

A livello nazionale, al 5 Maggio 1999, sono 41 le autorità locali italiane ad aver aderito alla Carta di Aalborg che, come ribadito nella Carta di Lisbona (1996), costituisce uno dei punti di partenza più validi per l'attivazione di una Agenda 21 Locale; in Italia sono inoltre già state avviate in questi anni e si stanno preparando attualmente diverse iniziative e processi partecipati per l'attivazione di Agende 21 Locali da parte di Autorità a livello comunale, provinciale e regionale;

Hanno avuto luogo ad oggi tre delle quattro Conferenze Regionali organizzate per il biennio 1998/1999 nel quadro della Campagna Europea Città Sostenibili. La Terza Conferenza Pan Europea, che si terrà ad Hannover nel febbraio del 2000, è in corso di preparazione

con il supporto di un comitato preparatorio nel quale le cinque Reti Internazionali che sostengono la Campagna (ICLEI, UTO, CEMR, WFIO, EUROCITIES) e l'Ufficio della Campagna dell'ESC&TC sono attivamente coinvolti. Le Conferenze Regionali hanno lo scopo di fornire una visione chiara delle esigenze di ciascuna regione in termini di sostenibilità urbana attraverso la ricognizione dei progressi fatti e degli ostacoli incontrati dalle autorità locali nell'implementazione delle proprie politiche e dei piani di azione verso la sostenibilità;

Durante la Conferenza Euromediterranea di Siviglia, le autorità locali italiane presenti hanno manifestato un'esigenza di coordinamento e di maggiore interscambio di informazioni ed esperienze per promuovere e supportare i processi di Agenda 21 Locale;

A seguito dei manifestarsi di tale esigenza, il 4 marzo 1999 ha avuto luogo a Modena un incontro al quale hanno partecipato una cinquantina di rappresentanti di circa 30 Enti locali, i quali hanno condiviso l'obiettivo di dar vita ad un Coordinamento Nazionale delle amministrazioni locali già impegnate o comunque interessate alla elaborazione della propria Agenda 21 Locale, rilevando l'esigenza di una "rete" che faciliti gli scambi ed eroghi una serie di servizi;





**LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE RIUNITE A FERRARA IL 29 APRILE 1999 DANNO VITA AL COORDINAMENTO AGENDE 21 LOCALI ITALIANE CHE ASSUME I SEGUENTI IMPEGNI:**

- promuovere i processi di Agenda 21 Locale in Italia;
- monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in corso, al fine di identificare i modelli di riferimento di Agenda 21 Locale a livello comunale, provinciale e regionale;
- favorire e potenziare lo scambio di informazioni sui temi relativi all'Agenda 21 Locale tra gli Enti pubblici e gli operatori coinvolti, e diffondere la diffusione di studi sul tema condotti e/o in corso di elaborazione da parte di Organismi pubblici e centri di ricerca esteri ed italiani;
- attivare momenti di formazione per gli apparati tecnici delle amministrazioni interessate;
- facilitare e promuovere occasioni per la costituzione di partenariati su progetti di Agenda 21 Locale e candidature a progetti europei;
- sviluppare aree di ricerca, confronto e approfondimento tematico su temi di rilevante interesse nell'attivazione del processo Agenda 21 Locale;
- sollecitare il coinvolgimento e la partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche all'interno delle Reti Europee ed Internazionali attive nel processo di Agenda 21 (ICLEI, UTO, CEMR, EUROCITIES, WHO, ESC&TC) e

alla Campagna nel suo insieme; ricercare inoltre il supporto delle associazioni nazionali di governo locale (ANCI, UPI, ecc.) in Italia allo sviluppo delle attività del Coordinamento;

- concorrere alla costruzione di un contributo italiano al movimento internazionale di Agenda 21, in particolare in previsione dell'importante appuntamento della Conferenza Pan Europea di Hannover del febbraio 2000. Il Coordinamento Italiano cercherà di fornire un contributo attivo alla Conferenza di Hannover, tale coinvolgimento sarà coordinato nell'ambito di una caratterizzazione dell'Agenda 21 Locale Mediternnea;

- operare una ricognizione periodica ed una conseguente diffusione di informazioni riguardo attività e studi condotti e/o in corso di elaborazione sui temi relativi all'Agenda 21 ad opera di organismi quali Unione Europea, Ministero dell'Ambiente, ANPA, ENEA, Regioni, ecc;

Il Coordinamento si articola operativamente in una Segreteria Tecnica Organizzativa e in Gruppi di Lavoro tematici, sede di confronto e approfondimento su alcuni temi specifici.

Al Coordinamento possono partecipare, in qualità di osservatori, Enti e Organismi della società civile impegnati nella promozione e nel sostegno di attività di Agenda 21 Locale.



**TABELLA 2****DICHIARAZIONE DI SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DEL COMUNE DI FERRARA**

Il Comune di Ferrara, nel riconoscere la centralità degli aspetti ambientali all'interno della propria attività di governo, intende favorire uno sviluppo sostenibile della città attraverso iniziative finalizzate ad accrescere la soddisfazione dei cittadini in termini di qualità della vita, definendo e realizzando programmi per la riqualificazione dello spazio urbano, per il miglioramento della gestione degli spazi verdi e la valorizzazione delle aree attigue ai corsi d'acqua, tutelando la biodiversità e disegnando piani urbanistici sostenibili.

In particolare l'Amministrazione intende perseguire politiche per la difesa del suolo, per lo sviluppo della mobilità sostenibile, per il risparmio delle risorse naturali e per la riduzione delle emissioni inquinanti.

Il Comune inoltre, riconosce la centralità dei momenti formativi e informativi sulle tematiche ambientali al fine di educare le persone, i giovani in particolare, alla consapevolezza e responsabilità nell'uso delle risorse naturali e alla salvaguardia dell'ambiente

Il Comune si impegna a favorire i programmi d'innovazione tecnologica e di ricerca sia a livello industriale che universitario, per migliorare l'efficienza ambientale del tessuto produttivo e per diminuire l'impatto ambientale dei suoi processi.

Il Comune nel riconoscere l'importanza dei temi ambientali come fattori di eccellenza e competitività economica intende stimolare iniziative che sviluppino in questo ambito nuove opportunità di lavoro.

Il Comune infine, nella riorganizzazione della "macchina amministrativa" si impegna a garantire ai cittadini elevati standard di qualità dei servizi erogati attraverso un'offerta più diversificata in funzione dei diversi bisogni, in particolare dei bambini, e dalle diverse domande stratificate per età, classe sociale, interessi culturali ed adottando strumenti di rilevazione, monitoraggio e divulgazione degli indicatori di tale qualità.

Su questi obiettivi il Comune intende confrontarsi con i cittadini attivando metodi innovativi di governo e di partecipazione che stimolino l'apporto di tutte le componenti della società civile all'amministrazione della città, rendendo i suoi residenti i principali ideatori del processo di sviluppo sostenibile.



## Finanza e ambiente: una relazione possibile

Sembra proprio di sì. E' quanto emerge da recenti intese tra Ministero dell'Ambiente e un grande istituto di credito come è UniCredito Italiano Spa, in base al protocollo d'intesa, recentemente firmato.

Aver compreso il valore fondamentale della sostenibilità dello sviluppo del sistema economico ha spinto l'istituto in primo luogo a aderire alla "Dichiarazione delle Banche sullo Sviluppo Sostenibile" promossa dall'UNEP, il programma ambientale delle Nazioni Unite "Statement by Financial Institutions on the Environment & Sustainable Development", con la quale i firmatari – si impegnano a favorire la diffusione di strumenti di promozione dello sviluppo sostenibile. Infatti, le istituzioni finanziarie possono svolgere un importante ruolo nello stimolare, soprattutto in ambito industriale, comportamenti pro attivi anche in materia di gestione ambientale.

Tra le novità, del nuovo regolamento EMAS, c'è quella di estendere la sua applicabilità dal settore industriale a tutti gli altri settori. Tra questi hanno un rilievo importante gli istituti di credito, non tanto perché siano fonte rilevante d'inquinamento, quanto per il ruolo significativo che essi possono svolgere per promuovere l'adesione delle imprese al sistema EMAS. L'adozione di una politica di credito che valorizzi l'ambiente ed attivi meccanismi virtuosi, anche con concrete azioni di diffusione dell'informazione e promozione di Emas presso la loro clientela e soprattutto presso le PMI, costituiscono un vero fattore di rinnovamento del sistema economico finanziario.

I prodotti finanziari messi a punto da UniCre-

dito nel protocollo d'intesa sono:

- Il prestito obbligazionario "Green Bond". Le banche del gruppo UniCredito emetteranno un prestito obbligazionario, patrocinato dal Ministero dell'Ambiente, finalizzato alla costituzione di un plafond finanziario dedicato all'erogazione di finanziamenti agevolati alle PMI per sostenere le spese connesse con la qualificazione ambientale. L'emissione delle obbligazioni sarà condizionata alla raccolta di una massa critica di impegni d'adesione che verrà valutata da UniCredito e dal Ministero. Una prima tranche di emissione è destinata al collocamento, presso società multinazionali operanti nel territorio italiano, in questo modo queste potranno sostenere attivamente l'evoluzione delle PMI della propria filiera produttiva. Ulteriori tranche sono destinate ad altri investitori, quali ad esempio le Fondazioni Bancarie, la Associazioni di categoria. Il prestito obbligazionario offrirà ai sottoscrittori un tasso di remunerazione leggermente inferiore a quello mediamente offerto dal mercato per investimenti di pari durata; tale condizione consente l'applicazione di un tasso d'interesse molto contenuto ai finanziamenti effettuati tramite il plafond. A fronte di tale emissione UniCredito non percepirà alcuna remunerazione specifica ad eccezione dello spread necessario a coprire il rischio di credito, pari alla differenza tra il tasso applicato sul finanziamento alle PMI (Euribor + 0,125%) ed il tasso di riconosciuto al sottoscrittore del prestito obbligazionario (Euribor - 0,375%).

- Formula A è un prodotto finanziario messo a punto da UniCredito, in seguito al risultato di

di Alessandro Bratti e  
Michele Ferrari,  
Comune di Ferrara





una ricerca effettuata su un campione di imprese, dove sono emerse determinate necessità, in particolare quella di avere da parte delle imprese la copertura finanziaria e assicurativa per la certificazione ambientale e per garantire la conformità produttiva dell'impresa alla normativa ambientale. Con questo strumento finanziario si aiuteranno le imprese a ridurre i rischi e ad essere più competitive. Ma con questo sistema, soprattutto, per la prima volta la banca tende a salvaguardare i propri impieghi, non più solo dall'insolvenza tipicamente finanziaria, ma anche da quella connessa a problematiche di rischio ambientale d'impresa. I fattori ambientali vengono così per la prima volta timidamente presi in considerazione, ciò significa che l'impresa non va più solo valutata su tipiche performance economico finanziarie, quanto in base a performance ambientali quanto meno normative, e non solo. Tutto ciò significa soprattutto una modifica di ottica valutativa bancaria.

Con Formula A per le imprese è possibile ottenere un'apertura di credito, fino ad un massimo di 100 milioni ad un tasso agevolato, necessario a coprire le spese di consulenza per l'implementazione di un SGA. Inoltre, il prodotto finanziario Formula A si completa, con la possibilità data alle imprese, di siglare una convenzione con una società assicurativa di primaria importanza, una polizza assicurativa per la copertura dei rischi legati all'esecuzione dei lavori di adeguamento degli impianti alle norme ambientali o al processo di certificazione ambientale (assicurazione all risk dei danni alle opere, compresa l'eventuale responsabilità civile da inquinamento), una polizza assicurativa relativa alla fase di esercizio ordinario ed

una relativa all'attività degli operatori collaterali all'azienda.

Per il coordinamento delle azioni necessarie all'attivazione degli strumenti, oggetto del protocollo, si è costituito un Comitato, con il compito specifico di sviluppare in dettaglio gli obiettivi del protocollo, definendone indirizzi e interventi.

Un altro importante risultato del percorso di rinnovamento è proprio costituito da un primo coinvolgimento delle comunità finanziaria (istituti di credito e assicurazioni) nel sostegno degli sforzi delle imprese ecoefficienti. Un importante gruppo bancario come è UniCredito ha predisposto un prodotto finanziario specifico e alcuni gruppi assicurativi iniziano a guardare con interesse alle imprese dotate di un sistema di gestione ambientale certificato.

Ma a mio giudizio, oltre che la messa a punto di prodotti finanziari e assicurativi specifici è necessario attivare dei meccanismi e azioni di solidarietà e di buone prassi. Si può ipotizzare, ad esempio, che gli istituti di credito, con gli sportelli ubicati in un'area territoriale specifica o sperimentale (come ad esempio un'area protetta o un parco, un'area di degrado o da recuperare), dovrebbero agevolare il credito a favore di quelle imprese eco compatibili e promuovere azioni di informazione ambientale destinando apposite risorse. Questo approccio costituirebbe una vera modifica del sistema valutativo del merito creditizio.

In conclusione è necessario che si sviluppi un sistema economico ambientale, cioè che si





---

affianchi alla visione tipicamente ambientalista cioè di conservazione e salvaguardia dell'ambiente anche la fruizione rispettosa e culturalmente diversa dell'ambiente naturale. Analogicamente è quanto si è già verificato e si sta verificando nell'ambito della cultura, dove si tende a coniugare la salvaguardia del bene culturale e comunque ad aumentarne la sua fruizione, consentendo sia uno sviluppo economico che ovviamente culturale. Ci si trova quindi a dovere armonicamente equilibrare e bilanciare queste componenti. Ma

come? Al di là degli strumenti posti in essere, come quello importante sopra descritto del "Green Bond" e "Formula A", sicuramente è molto importante il cambiamento di mentalità. Questi strumenti, perché funzionino, è necessario che siano affidati a persone non solo competenti, ma che prima di tutto abbiano una visione del bene comune e che quindi non facciano di questo argomento un proprio interesse. Quindi come per la cultura, salvaguardare l'ambiente significa soprattutto salvaguardarne i valori fondamentali.





---

## I migliori siti di Economia Ambientale del web censiti da Econews

# Eco<sup>2</sup> Web.

### Istituzioni, banche e ministeri

A gonfie vele navighiamo tra le isole economiche ambientali del grande oceano di Internet. In questo numero ci soffermiamo per gran parte su siti “ministeriali” o di emanazione del ministero dell'ambiente. Già rilevavamo nel numero scorso come nei governi e nei parlamenti nazionali e sovranazionali cresca l'interesse verso l'ambiente (ed anche naturalmente l'ambiente legato all'economia) così questo numero è dedicato gran parte al Ministero dell'ambiente italiano (e ai numerosi siti ad esso legati) che, negli ultimi mesi, ha notevolmente ampliato la sua informativa aggiungendo alle pubblicazioni cartacee (ricordiamo “l'ambiente”) anche quelle elettroniche, rendendo accessibili al gran pubblico della rete numerosissime informazioni. Rinnoviamo sempre l'invito a farci pervenire indirizzi di siti di economia ambientale alla nostra e-mail [ecoeconomisti@dial.it](mailto:ecoeconomisti@dial.it). Buona navigazione!

**<http://www.minambiente.it/home1.htm>** E' il portale ufficiale del Ministero dell'ambiente, naturalmente oltre ai dati organizzativi e istituzionali del ministero troviamo numerose sezioni riguardanti le pubblicazioni (le intere annate del già citato “l'ambiente”), le strategie e i programmi su tutti i temi ambientali (dalla qualità dell'aria e delle acque alla formazione ambientale), una sezione dedicata ai grandi temi ambientali di più scottante attualità (da ultimo le città sostenibili), l'attività legislativa del ministero e la legislazione ambientale nazionale e sovranazionale, una selezione di link ad altre istituzioni ed associazioni nazionali e straniere. Nella sezione biblioteca e centro di documentazione troviamo un'interessantissima iniziativa che riguarda la creazione di una biblioteca/emeroteca ambientale in parte fisica e in parte elettronica con collegamenti virtuali con altre biblioteche in altre città del mondo, in questa sezione troviamo anche un progetto di thesaurus ambientale multilingue di termini ambientali scaricabile in formato pdf.

**<http://infea.cnuce.cnr.it/>** Il sito INFEA è stato creato dal Ministero dell'ambiente servizio VIA II divisione ed ha come scopo la creazione di un Sistema Nazionale di Informazione Formazione ed Educazione Ambientale. La sigla INFEA (INFormazione Educazione Ambientale) riconduce ad una serie d'interventi incentrati sul “rafforzamento delle conoscenze specifiche su temi ambientali, la promozione della partecipazione delle diverse istanze sociali per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile dell'ambiente naturale”. Proprio in quest'ottica sono stati creati nelle regioni che ne hanno fatto richiesta di finanziamento i laboratori territoriali “snodi strategici per l'informazione e l'educazione ambientale, centri di risorse e di iniziative finalizzati a svolgere attività di sensibilizzazione, di stimolo, di formazione e di promozione dell'educazione ambientale”. Nel sito troviamo l'elencazione di tutte l'attività dell'INFEA con tutti i riferimenti normativi e i progetti approvati.

**Mario De Angelis**  
Dottore Commercialista  
responsabile sito web  
dell'Associazione  
Economisti Ambientali  
d'Impresa





---

**<http://www.scn.minambiente.it/>** E' il portale del Servizio conservazione della natura del Ministero dell'Ambiente. Oltre ad offrire una panoramica sulle proprie competenze e politiche volte alla conservazione del territorio, alla promozione della ricerca e sperimentazione tecnico-scientifica per la tutela dell'ambiente e delle specie naturali, all'attività di educazione ambientale, contiene aree riguardanti pubblicazioni, leggi, iniziative internazionali e programmi di finanziamento comunitari insomma tutto quel che c'è da sapere sul servizio di conservazione della natura e sul sistema delle aree protette (parchi, riserve naturali ecc.).

**<http://www.flanet.org/>** E' il sito della Fondazione Lombardia per l'ambiente creata dopo il disastro di Seveso per promuovere studi e ricerche in campo ambientale. Troviamo numerosi risultati di ricerche in campo ambientale che possono essere scaricate on line in formato pdf oppure ordinate alla Fondazione, ma anche proposte di corsi di formazione ed un ricchissimo database che contiene un Archivio storico degli eventi di carattere ambientale (denominato ASEVA), un archivio dei laureati in campo ambientale ed una banca dati dei ricercatori italiani all'estero in campo ambientale.

**<http://www.mclink.it/com/econet/homepage.htm>** Un sito di facile consultazione è ECONET "il network dell'ambiente". Nelle diverse sezioni vuole accogliere i contributi di diverse organizzazioni (enti, associazioni, società, ecc.) in tema di ambiente. Così troviamo l'area dedicata agli aggiornamenti legislativi, i numerosi "ecolink", ma la parte più innovativa ed interessante del sito riguarda la sezione ECOBORSA dove si raccolgono domande ed offerte di riciclaggio dei rifiuti ed anche di materie prime secondarie, l'aspirazione del sito è quella di divenire il mercato dove possono incontrarsi (ed ottimizzarsi in termini economici) la domanda e l'offerta di materiale riciclabile e non.

**<http://www.greenlab.it/>** Finalmente le banche !. Il sito vuole fungere da presentazione di un prodotto dell'UNICREDITO "Formula A" che "si presenta come il primo pacchetto finanziario dedicato al sostegno della certificazione ambientale,... e che si compone di elementi distinti ed integrati che, complessivamente, soddisfano bisogni articolati ". Tutto nasce da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente e Unicredito e dimostra che anche le banche riconoscono che l'ambiente, o meglio che l'applicazione di regole di economia ambientale possono portare al raggiungimento di vantaggi competitivi, non solo in termini di minori costi ma anche e soprattutto in termini di maggiori ricavi, determinati da clienti sempre più attenti a prodotti ecocompatibili

