

Negoziare del conflitto ambientale in tema di rifiuti: sindrome *Nimby* o *Nimto*?

Walter Ganapini

In Italia l'ostacolo alla costruzione di un dialogo tra istituzioni e cittadini per ciò che riguarda la questione dei rifiuti sembra essere determinato più dalla difficoltà da parte di tutti gli attori di assumere un ruolo definito che, come spesso erroneamente si crede, dall'egoismo delle singole comunità

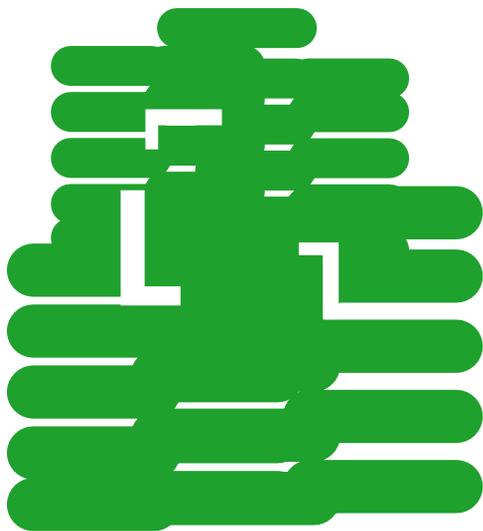
In Europa la pietra miliare per quanto concerne la negoziazione di conflitti ambientali in tema di rifiuti si può collocare agli inizi degli anni Novanta. Nel 1999, nell'ambito dei progetti Eureka, venne presentato a Bonn il rapporto di una società inglese, la Ecotec, per conto dell'allora Commissione delle Comunità Europee, sul tema *Origini e sviluppi dei conflitti ambientali in Europa*. In Italia, già in quegli anni, era luogo comune affermare come "la gente fosse irrazionale", "la gente si opponesse a tutto"; la ricerca Ecotec portò alla ribalta per la prima volta come in realtà il tema non fosse la sindrome *Nimby* (*not in my backyard*) – risultante al quinto posto nell'ordine di priorità decrescente di cause di conflitto ambientale – ma la sindrome *Nimto* (*not in my terms of office*) che si può efficacemente rendere in italiano con "non di mia competenza", risultante al primo posto. Il problema, quindi, era quello del rispetto dei ruoli, del fare o non fare il proprio mestiere, mentre in Italia sembrava che l'unica entità a non fare il proprio mestiere fossero i cittadini, in preda a crisi emotive e visceralmente contro tutto e contro tutti. Poiché da molti anni seguivo vicende di conflitto ambientale, soprattutto in tema di rifiuti, mi impegnai in una verifica della correttezza dell'assumere, nel caso italiano, come causa prioritaria del loro scatenamento, la sindrome *Nimto*.

UNA SOVRABBONDANZA DI LEGGI

Partiamo dallo Stato: in tema di rifiuti, così come in molti altri ambiti, in virtù del fatto che nel nostro Paese non ha vinto l'approccio *common law* anglosassone e neppure quello napoleonico, per lungo tempo si è stati in presenza di una produzione legislativa non particolarmente razionale. Altre scuole giuridiche avevano vinto, non use all'approccio iterativo "prova ed errore".

Il nostro è il Paese nel quale si approvano molte leggi, una sovrapposta all'altra, spesso senza alcuna pulizia dalle contraddizioni e dagli accavallamenti (*overlapping*) con le leggi precedenti e dove la burocrazia, pur di

tutelare se stessa, anche in campo ambientale, inventa i limiti più astrusi, mettendo insieme miscellanee eterogenee di concetti e valori-limite tra quanto in uso nel mondo, "tanto poi nessuno controlla" (altro che "comando e controllo"). In questo contesto, qualche passaggio positivo si era verificato negli ultimi anni '90, a partire da un ragionamento, in campo ambientale, orientato all'elaborazione di Testi Unici: oggi, la cosiddetta "Delega ambientale" fa fare al riguardo un drammatico passo indietro. Come è noto, l'ambiente è concettualmente trasversale e difficilmente compartimentabile per matrici o tematismi. Un esempio classico dell'impossibilità di gestirne per compartimenti i temi è quello, ad esempio, dell'inquadramento normativo dei fanghi di depurazione tra disciplina dei rifiuti o disciplina sulle acque, essendo il fango, all'origine, composto di un 99% d'acqua e dovendo essere sottoposto, per divenire palabile (15-17 per cento di sostanza secca) a trattamenti di disidratazione ed essiccazione. Un contributo alla razionalità europea venne, in tema di rifiuti, con il decreto legislativo 22/97, purtroppo marcato dall'essere una legge composta di molti articoli e con rimandi a oltre 70 normazioni tecniche secondarie. La burocrazia centrale è stata così forte da impedire l'attuazione della legge, soprattutto sui tre suoi cardini fondamentali: il Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), il destino della frazione organica da rifiuti e la tariffa. Fior di imprese di questo Paese erano pronte a cogliere la sfida innovativa legata al recupero di combustibile e fertilizzante dai rifiuti, ma ancor oggi manca lo strumento attuativo per sfruttare tale opportunità: il decreto recante le caratteristiche del Cdr. Altro tassello fondamentale nella logica di una gestione economica e industriale razionale e trasparente del ciclo dei rifiuti era rappresentata dalla tariffa. Da quanto tempo diciamo che la tassa rifiuti per unità di superficie è intollerabile, oltre che evasa? Come si potrebbe invece far pagare solo il peso del rifiuto effettivamente prodotto? Come mettere in moto un meccanismo che premi la riduzione all'origine dei rifiuti e, dunque,



la raccolta differenziata, se non attraverso la tariffa? Anche in questo caso l'allora Agenzia nazionale per la protezione ambientale aveva provveduto a elaborare e diffondere gli strumenti attuativi distribuendo a tutti i Comuni d'Italia, nel 2000, sia il *Manuale per la progettazione e gestione della raccolta differenziata* che il cd-rom con il piano finanziario per l'applicazione della tariffa. Ormai centinaia di Comuni in Italia ne hanno deciso l'attuazione in via sperimentale, perché il decollo della norma è stato ostacolato da un *lobbying* negativo e politicamente trasversale, essendosi scoperto che nella tassa rifiuti erano occultamente incluse una tassa provinciale, oltre ad altre tasse comunali. Il Parlamento ha così rimandato l'introduzione della tariffa, confermando quanto questo Paese sappia opporsi morbidamente, dilazionandone l'attuazione, alle riforme. Ancora, da anni le politiche comunitarie dicono che per lo sviluppo sostenibile ci si

deve muovere attraverso l'integrazione inter-settoriale del tematismo ambiente nei grandi *drivers* dello sviluppo (energia, industria, agricoltura, trasporti, turismo), superando le politiche settoriali a partire dal Quinto Piano d'azione intitolato *Towards sustainability*. Applicare questo approccio significherebbe legare la questione dei rifiuti ad un altro tema di sviluppo sostenibile del territorio, quello del trasporto, soprattutto su ferro, in un'ottica di riduzione delle emissioni derivanti dallo spostamento su gomma e di maggiore controllo sulla movimentazione dei rifiuti e sul fenomeno dell'ecomafia.

Nonostante se ne parli da anni, solo ora una prima esperienza pilota in questo senso dovrebbe attivarsi a Roma, sfruttando l'anello ferroviario intorno alla città per togliere gli autocompattatori dal centro, causa principale di numerosi ingorghi nell'arco della giornata. Anche qui fa fatica a decollare un'ipotesi del tutto industriale, che proposi

come ricercatore Enea al Comune di Roma nel 1985, e poi alle Ferrovie dello Stato come Presidente di Ama Roma nel 1997, ottenendone l'assenso fino all'accordo di programma

Le politiche comunitarie indicano che, per lo sviluppo sostenibile, ci si deve muovere attraverso l'integrazione intersettoriale del tematismo ambiente nei grandi drivers dello sviluppo

approvato dal Ministero dell'Ambiente nel 1999. Ancor più significative, da parte dell'Amministrazione centrale, le incongruenze e gli inadempimenti per quanto attiene il destino della frazione organica dei rifiuti. L'Italia è impegnata in primo piano nella promozione degli atti conseguenti la

Convenzione sulla desertificazione, elaborata a Rio nel 1992. Il cambiamento climatico globale aggrava, giorno dopo giorno, la propensione all'aridificazione di imponenti porzioni del nostro territorio centro-meridionale, fenomeno già studiato in ambito comunitario ed internazionale dai primi anni '80; la povertà in sostanza organica dei nostri suoli agrari, padano incluso, è lampante se rapportata al valore medio di tale parametro nelle grandi pianure europee (2,5-3 per cento in Italia contro il 5-6 per cento in Europa), nonostante la povertà anche delle nostre conoscenze attuali circa l'assetto geopedologico nazionale (abbiamo carte geologiche affidabili per non più di un terzo della superficie del Paese).

Ancora, il necessario ridisegno di un nuovo sviluppo rurale sostenibile impone limiti alla chimizzazione delle lavorazioni e richiede, in vista di opzioni agrobiodinamiche, il reintegro di sostanza organica nei terreni, venuto meno nel tempo con la specializzazione industriale della zootecnia. Appare quindi evidente l'importanza della trasformazione dei rifiuti organici domestici in fertilizzante, secondo schemi assolutamente maturi e consolidati. Eppure, ancora oggi la burocrazia centrale blocca le necessarie disposizioni

Emerge ormai l'esigenza di figure, che nel mondo anglosassone si definirebbero di "validatore terzo indipendente", che nel conflitto si orientino chiaramente a principi di indipendenza, trasparenza, eccellenza tecnico-scientifica

attuative in materia del Decreto legislativo 22/97, con ciò divenendo strumentale alla parte più retriva dell'industria produttrice di impianti di smaltimento, ancora ferma alla costosissima e non sostenibile opzione dell'incenerimento massivo di rifiuti tal quali, quando non oggettivamente fiancheggiatrice

di interessi ecomafiosi e tangentizi nel settore delle discariche, non solo al Sud.

Per quanto riguarda la riduzione all'origine dei rifiuti, la Legge 441/87 allocò 30 miliardi a favore di quelle imprese che intendevano riprogettare i propri cicli produttivi e i propri prodotti per renderli più compatibili con l'ambiente, tema ormai di competizione sui mercati globali (tecnologie più pulite, prodotti più puliti). Fino a poco tempo fa erano stati usati solo 800 milioni dei 30 miliardi di lire stanziati nel 1987. Quindi lo Stato per primo ha problemi nel fare il proprio mestiere. Le Regioni, poi, in tema di contributo alla sindrome *Nimto* non sono da meno. Le leggi dello Stato imponevano, sin dal 1982, che il tema dei rifiuti, come richiesto dalla normativa comunitaria del 1976, fosse gestito attraverso una pianificazione fondata sul principio, banale, che non si può governare un fenomeno se non se ne conoscono gli aspetti quantitativi e qualitativi. Il piano regionale di gestione del ciclo dei rifiuti serve a conoscere quanti rifiuti si debbono trattare, qual è la loro composizione e dove vengono prodotti, studiare i modi di minimizzazione dei costi di trasporto e di gestione e scegliere le relative tecnologie. Ancora fino al '97, a quindici anni dal DPR 915/82 e a dieci dalla Legge 441/87, mancavano quattro o cinque piani regionali; altre Regioni si erano inventate la delega alle Province.

Un classico esempio dei nostri giorni che riguarda il non fare il proprio mestiere è rappresentato da un caso di pianificazione lombarda. In Lombardia si producono 9.000 tonnellate al giorno di rifiuti. Il D.Lgs. 22/97 prevedeva, al 2003, il 35 per cento di raccolta differenziata. La Regione Lombardia non ha scelto di spingere sulla riduzione della produzione di rifiuti, sulla già efficace raccolta differenziata, o di preoccuparsi del recupero di energia e di materia, perché nel piano regionale che prevede 9.000 tonnellate di produzione giornaliera di rifiuti stabilisce di destinarne 6.000 all'incenerimento, senza valutare la possibilità di ricavare da questo residuo, ad esempio, concime organico o combustibile. In questo modo non si fa il

proprio mestiere, rispettando il D.Lgs.22/97 e attuando principi sanciti da impegni internazionali.

GLI ENTI LOCALI CONTRIBUISCONO ALLA SINDROME *NIMTO*

Veniamo agli Osservatori sui rifiuti. Già nel 2000, durante un Seminario dell'Upi (Unione delle province italiane) sugli Osservatori provinciali rifiuti, alcuni assessori provinciali ne annunciavano trionfalmente la recente istituzione citandone alcuni come esemplari anche a scala regionale. Forse non sapevano che la Legge 441 già dal 1987 imponeva l'obbligo alle Regioni di realizzare gli Osservatori regionali rifiuti come luogo di concentrazione dell'informazione su quantità, qualità e destinazione dei flussi di rifiuto dopo il trattamento. In Italia, la sola Regione Lombardia lo istituì, nel 1993, per poi dismetterlo. La Regione Emilia non l'ha mai realizzato, mentre la Toscana l'ha istituito molto tempo dopo. Lo ripeto, era un obbligo di legge fino dal 1987. Per quanto attiene poi l'orientamento europeo all'integrazione intersettoriale, anche le Regioni, gestendo ad esempio le politiche di sviluppo e i piani dei trasporti, dovrebbero porsi obiettivi di piani regionali di sviluppo sostenibile, ma non credo ci siano esperienze ulteriori rispetto a quella pilota realizzata dall'Umbria. Anche le Regioni, quindi, contribuiscono bene alla sindrome *Nimto*. Le Province dovevano elaborare i piani: non tutte lo hanno fatto. Competevano loro i controlli prima che un referendum desse il via alle Agenzie ambientali, ma molte lacune si registravano in tema di monitoraggio e diffusione dell'informazione. Qualche Amministrazione, in tema di rifiuti, si è inventata la monetizzazione del rischio nel rapporto con le popolazioni e con i cittadini interessati, ad esempio, dall'insediamento di impianti di smaltimento. E' un'idea riproposta a proposito dell'inquinamento da rumore nel caso dell'aeroporto di Malpensa: a fronte della richiesta di chiuderlo perché in alcune situazioni operative si registrano fino a 62 decibel (mentre a

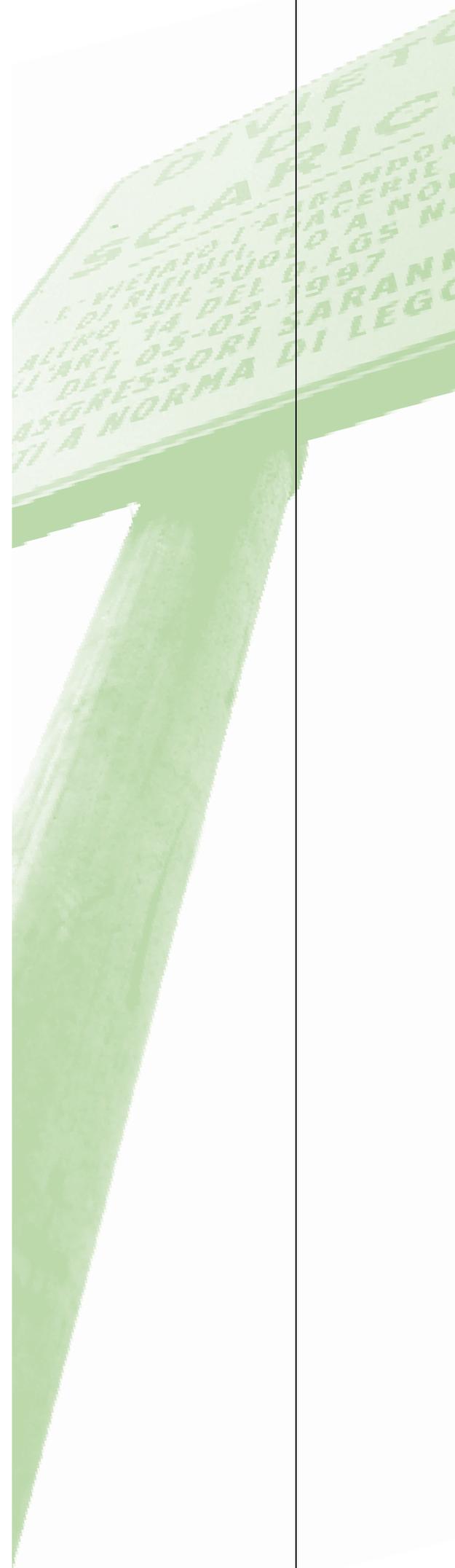
Capodichino si misurano costanti 95 decibel sulle case), vi è stato chi ha proposto di pagare alcuni proprietari di villette, costruite in prossimità del già esistente aeroporto, per delocalizzarle. Monetizzare il rischio appare scelta comunque non efficace né coerente. Neppure le Province possono dunque ritenersi esenti dal contribuire a *Nimto*.

Veniamo ai Comuni, cui spettano compiti fondamentali in tema di rifiuti, dalla gestione di raccolta e smaltimento (soli, consorziati o affidandola a terzi), fino agli aspetti insediativi. Ogni legge dello Stato, in tema di rifiuti, dice che gli interventi urgenti, in base alla pianificazione settoriale, costituiscono automaticamente variante ai piani regolatori, inclusa la localizzazione dei siti per il trattamento dei rifiuti. In termini di razionalità europea, gli impianti per il trattamento dei rifiuti vanno insediati – in quanto impianti tecnologici –, in aree industriali, in aree artigianali e per servizi tecnologici, in aree dismesse e bonificate (*derelict areas*). E' capitato molto spesso di riscontrare improbabili localizzazioni, in aperta campagna, ai confini col Comune limitrofo, scelte – come dimostrano molti procedimenti giudiziari – sottese da logiche ed accordi illegali, spesso inerenti destinazioni urbanistiche di terreni all'intorno del sito "bizzarro": sono non pochi i casi nei quali, a causa di dinamiche come quelle descritte, non si realizzano importanti impianti. Alle stesse logiche si possono spesso far risalire luoghi comuni totalmente falsi sulla raccolta differenziata, che risulterebbe inutile, troppo costosa, priva di sbocchi per le frazioni separate dai cittadini. L'Università Bocconi ha redatto per Conai il rapporto *Le Filiere industriali del riciclaggio*, ove si dimostra come in Italia ci sia bisogno di una raccolta differenziata efficiente e diffusa; le nostre industrie, infatti, importano frazioni merceologiche di recupero da Germania, Francia e Inghilterra, se non dagli Stati Uniti. E' un bisogno legato alla natura strutturale del nostro sistema produttivo, trasformatore di materie prime di cui il Paese è povero.

Altra questione che interessa i Comuni e le

loro aziende è la liberalizzazione del mercato dei servizi. Liberalizzazione – e non solo e tanto privatizzazione – proprio per la natura pubblica delle prestazioni erogate, strategiche per l'interesse generale della popolazione. Gli ostacoli, in questo senso, sono venuti dalla difficoltà di misurarsi con il tema dell'efficienza, dei costi, del fatto che le municipalizzate scontavano una gestione "politica", anzitutto del personale e delle negoziazioni contrattuali, ma anche delle scelte tecnologiche, operate d'abitudine senza tenere troppo conto dell'esperienza internazionale. Nell'esperienza degli Stati Uniti (White Plains in prossimità di New York, nel 1989/90), di Zurigo (5 anni fa), della Germania (oggi), un osservatore attento noterebbe come il problema principale sia stato e sia l'eccesso di offerta di incenerimento rispetto alla disponibilità di rifiuti; in quei luoghi è da anni in corso un contenzioso legale tra grandi gruppi circa il rapporto con le comunità locali circostanti i siti d'impianto, per la pratica diffusa di *dumping* nei prezzi pur di reperire flussi di rifiuti con cui alimentare – con ciò facendone almeno progredire gli ammortamenti – gli impianti realizzati. Alla luce di quanto precedentemente richiamato circa le esperienze regionali, questa è la situazione che si prospetterà, tra non molto, in Lombardia. Ma oltre che a Milano, Brescia, nel pavese, nel bergamasco, problemi si registreranno, ad esempio, anche in Emilia e in altri siti in cui si sono realizzate le cosiddette "terze linee" degli inceneritori esistenti; linee che ancora oggi fanno fatica ad andare a regime, hanno problemi di approvvigionamento, si scontrano con altre iniziative.

Veniamo agli attori privati, ai quali, secondo regole di mercato, competeva ricorrere alle migliori tecnologie disponibili: non solo a quelle di post-trattamento dei fumi dei vecchi inceneritori ma, superando l'italica scarsissima propensione all'innovazione, anche a quelle che richiedevano un minimo di riprogettazione. Purtroppo in Italia, le uniche innovazioni su cui si è speso tempo e denaro sono quelle che nel resto del mondo vengono ritenute tendenzialmente sfavorevoli per i



rifiuti urbani (pirolisi, quando non presunta “produzione di petrolio dai rifiuti”, processi che già la termodinamica indica come deboli sul piano della esotermicità e, quindi, dei costi energetici e complessivi), mentre nulla si è fatto per valorizzare competenze reali in settori avanzati e di prospettiva (esempio classico la combustione su letto fluidizzato), perdendo importanti treni competitivi. Spesso, laddove le “innovazioni” truffaldine sono divenute concreti impianti, oggi allo Stato competono i costi di bonifica dei siti dismessi, se mai entrati in funzione, come nel caso della economia criminale e delle discariche di sua proprietà, spesso incontrollate (l’ecomafia costituisce una zavorra molto pesante nel percorso di integrazione europea del nostro paese).

IL RUOLO DELL’INFORMAZIONE

In questo contesto l’informazione gioca un ruolo estremamente importante. Alcuni giornalisti durante la drammatica emergenza rifiuti innescata dalla Regione Lombardia a carico del capoluogo ambrosiano nell’inverno 1995, chiamavano discarica un impianto moderno di riciclaggio (che ha sin qui mantenuto Milano fuori dalle emergenze), facendo così lievitare la tensione sociale in un contesto urbano complesso e nel pieno di una emergenza. Per contro, negli 8 mesi trascorsi a Roma a presiedere Ama, ho avuto a che fare con uomini politici di primo piano infuriati contro “la discarica sotto casa”, che in realtà era il progetto di un centro di ricovero sotterraneo, esternamente percepibile come area verde, per piccoli mezzi per la pulizia urbana. Insomma, gli operatori della comunicazione devono ricercare il massimo della correttezza nell’informazione se non vogliono creare insussistenti allarmi sociali e, invece, lasciare sullo sfondo questioni realmente cruciali per l’ambiente e i cittadini. In questa situazione, dove quasi nessuno fa il proprio mestiere, il cittadino fatica a trovare l’interlocutore istituzionale giusto. Nascono così i temi che sono stati strutturati a livello internazionale da un docente del Mit (*Massachusetts institu-*

te of technology), Larry Susskind, che a metà anni ’80 pubblicò un libro che si intitolava *Environmental dispute resolution*.

Larry Susskind chiariva, con approcci utili ancora oggi per chi operi nella negoziazione del conflitto, la centralità del demascheramento degli attori e degli interessi, soprattutto degli interessi che in anglosassone si definiscono *vested* (vestiti), quelli caratterizzati da corpose dotazioni economiche e commerciali. Per una corretta impostazione di un tavolo negoziale che voglia risolvere conflitti in tema di rifiuti c’è un problema iniziale di formalizzazione: il *public hearing*, consueto nel caso della valutazione di impatto ambientale. Durante un corso tenuto da Susskind, a Cambridge, mi resi conto che riuscivo a vincere nei giochi di simulazione contro svedesi, tedeschi e olandesi, (anche quando dovevo difendere i peggiori interessi), perché, come italiano, riuscivo a raccontare bugie, cosa che i miei colleghi non facevano in ossequio all’etica calvinista. Questo inciso solo per scongiurare il ricorso a modelli anglosassoni di negoziazione in modo acritico, perché nel nostro paese non funzionerebbero.

Bisogna costruire circuiti virtuosi a partire dall’educazione all’*ecodesign* e alla diffusione di modalità di *cleaner production*, fino alla certificazione, elemento fondamentale di prospettiva, attraverso l’applicazione delle nuove norme europee in tema di Emas, Ecolabel, Politica integrata di prodotto. Secondo l’Aea (Agenzia europea dell’ambiente) questa nuova filosofia di sviluppo va supportata passando dalla *best available information* alla *best needed information* (perché si può morire anche di surplus di informazione), tempestiva ed affidabile. Qui entra in gioco una riflessione che vede attiva la Corte suprema di cassazione ed altri importanti organi dello Stato, a partire dall’interrogarsi circa la effettività della tutela dell’ambiente come diritto. Emerge l’esigenza di figure, che nel mondo anglosassone si definirebbero di “validatore terzo indipendente”, che nel conflitto si orientino chiaramente a principi di indipendenza, trasparenza, eccellenza tecnico-scientifica, figura corrispondente alla missione del Sistema

Anpa – Arpa – Appa, al quale, non a caso, giuristi di chiara fama volevano a fine anni ’90 si attribuisse lo status di *authority* per avere comuni *standards*, protocolli, modalità di diffusione dell’informazione, senza alcuna primazia del centro sulla periferia.

Le Agenzie come nodi di pari dignità di una rete che aspirava a divenire nuovo segmento di amministrazione competente, efficiente, orientata a risolvere i problemi dei clienti istituzioni-imprese-cittadini, anche superando modalità vincolistico-repressive di interpretazione della logica comando-controllo.

Il Sistema Paese, a partire dalla Confindustria di D’Amato, non ha ritenuto di dare respiro alla sperimentazione al riguardo posta in essere tra il 1998 e il 2001 con esiti assai apprezzati dalla Commissione Europea: appariva più semplice tornare all’“Italiotta” deregolata e assistita, quella dei condoni, al più, con i prevedibili ed oggi drammatici effetti sulla tenuta competitiva. Certamente, quella sperimentazione tentò di superare comportamenti che, ancora qualche anno prima, portavano, nel corso di un seminario organizzato a Milano da un importante gruppo multinazionale della comunicazione, l’unico italiano presente (che proveniva dalla struttura Enea-Disp su cui si è innestata l’Agenzia nazionale per l’ambiente) ad accettare di tenere una relazione, in tema di rischio industriale e ambientale, intitolata *Cosa dire e cosa non dire ai cittadini nelle situazioni di rischio*. Era il titolo di una pubblica conferenza e la dice lunga sulla potenziale credibilità di quel pubblico funzionario rispetto ai cittadini interessati da eventuali rischi, ma anche nei confronti delle stesse imprese, si spera sempre meno interessate a modalità di negoziazione “truccata”.

In tema di rifiuti, quindi, si può dire che le scelte più “rivoluzionarie” che si possono compiere per attenuare la conflittualità si possono riassumere in: applicazione delle norme nazionali ed europee e richiesta che ogni attore faccia il proprio dovere, rispettando ruoli, competenze e autonomie. Sarebbe già una buona base di partenza per discutere seriamente di un futuro che non può rimanere condizionato dalla contingenza.