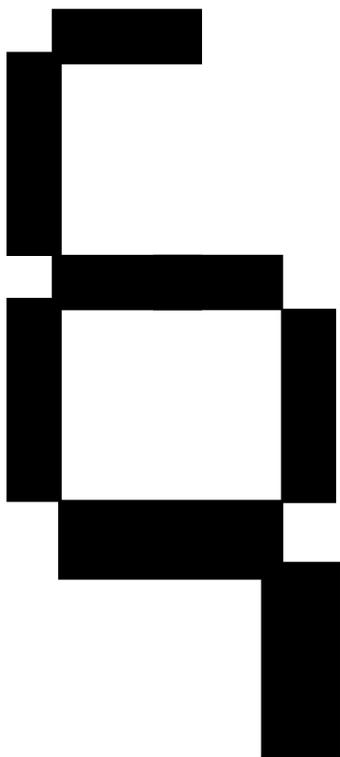


La prevenzione come risorsa per la gestione dei rifiuti

Irene Ivoi

Lo sviluppo di una nuova sensibilità verso le tematiche ambientali sta sopperendo alle carenze normative in materia di produzione dei rifiuti



È opinione comune che una delle strade migliori per la gestione dei rifiuti, sia agire in forma preventiva sulla loro produzione. Anche a livello normativo la prevenzione è al primo posto nella gerarchia degli strumenti per la gestione dei rifiuti, e lo è dal 1975, anno in cui fu emanata la direttiva 75/442/CEE, che invitava gli Stati membri ad adottare le misure appropriate per promuovere in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti. Ma cosa si intende per “prevenzione”? Fino a due anni fa la normativa europea aveva dato un’unica definizione inequivocabile di prevenzione e questa definizione riguardava soltanto la gestione degli imballaggi¹. Un primo passo verso la definizione di prevenzione era stato fatto con il D. lgs. 152 del 3 aprile 2006 che, all’art. 180, elenca quali sono i mezzi più idonei per implementarla:

- a) la promozione di strumenti economici, eco-bilanci, sistemi di certificazione ambientale, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, l’uso di sistemi di qualità, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell’impatto di uno specifico prodotto sull’ambiente durante l’intero ciclo di vita del prodotto medesimo;
- b) la previsione di clausole di gare d’appalto che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti;
- c) la promozione di accordi e contratti di programma o protocolli d’intesa anche sperimentali finalizzati, con effetti migliorativi, alla prevenzione e alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti;
- d) l’attuazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, e degli altri decreti di recepimento della direttiva 96/61/CE in materia di prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento.

Ma è stato solo con l’ultima direttiva sui rifiuti, la 98/2008, che l’Unione europea ha introdotto la prima definizione univoca di

prevenzione in tema di gestione dei rifiuti; all’articolo 3, comma 12, definisce infatti la prevenzione come le “misure, prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono:

- a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l’estensione del loro ciclo di vita;
- b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull’ambiente e la salute umana;
- c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”.

A questo proposito, è bene ricordare che le azioni finalizzate a ridurre la quantità di rifiuti inceneriti o smaltiti in discarica attraverso un più spinto recupero di materia non vengono considerate di prevenzione, bensì di “minimizzazione” (o “massimizzazione del recupero”).

Un altro articolo del decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006, il 179 (“Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti”), dice che le pubbliche amministrazioni, nell’esercizio delle rispettive competenze, devono perseguire iniziative volte a favorire prioritariamente la prevenzione e la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, in particolare mediante:

- a) lo sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali;
 - b) la messa a punto tecnica e l’immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento;
 - c) lo sviluppo di tecniche appropriate per l’eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero.
- La pubblica amministrazione, quindi, può contribuire in maniera considerevole a orientare e determinare alcune scelte da parte di imprenditori privati. In alcuni casi lo sta facendo, e lo ha fatto anche in passato, con buoni risultati. C’è però una considerazione

da fare: la prevenzione è una componente del sistema di gestione integrato dei rifiuti e, allo stesso tempo, una componente della strategia di politica industriale mirata alla smaterializzazione dell'economia e alla riduzione dell'intensità ambientale dei nostri modi di consumare. La sua attuazione richiede, quindi, un forte raccordo fra chi governa i rifiuti e chi pianifica le politiche economiche.

COSA È SUCCESSO IN ITALIA

Nel nostro paese la normativa ambientale in materia di rifiuti prende forma negli anni Novanta con il decreto Ronchi (D. lgs. 22/97); gli articoli 3 e 4 del decreto invitavano le autorità competenti, quindi le autorità centrali e locali, ad adottare accordi o contratti di programma finalizzati alla prevenzione della produzione dei rifiuti e al recupero degli stessi. Ma dagli articoli successivi si evince che le uniche ipotesi di intervento previste erano quelle in cui l'attore pubblico era rappresentato dai Ministeri. Questo risultato, oltre a delineare un approccio centralistico al tema, comportava, in concreto, l'assenza di indirizzi per i soggetti pubblici minori e la mancata previsione di possibili facilitazioni, magari in deroga alla normativa generale che solo la legge avrebbe potuto consentire. Questa distrazione del legislatore non ha favorito, almeno fino a qualche anno fa, il perseguimento di obiettivi ambiziosi e *best practice*, tranne in rarissimi casi che però venivano visti con scetticismo e scarso interesse pratico. Lo sviluppo di politiche di prevenzione



La pubblica amministrazione può contribuire a orientare le scelte degli imprenditori privati

rifiuti a livello locale è stato frenato, oltre che da queste carenze legislative, anche dalla scarsa sensibilità della classe politica dirigente verso questo tema. Da un lato, bisogna considerare che la prevenzione è quasi sempre presente negli atti di indirizzo e negli atti pianificatori di Regioni, Province e talvolta anche di Comuni; inoltre, i piani regionali di gestione rifiuti sono ricchi di riferimenti a norme europee e italiane che attestano come il

tema sia, perlomeno nelle intenzioni, sempre prioritario. Dall'altro lato, bisogna precisare che nelle scelte concrete è rarissimo trovare ipotesi di un cammino concretamente praticabile. Anche gli atti pianificatori o i Piani di azione ambientale si limitano a indicare obiettivi di stop alla crescita dei rifiuti, senza però chiarire cosa serve fare per raggiungerli.

COSA HA FATTO LA DIFFERENZA

In questi ultimi anni, comunque, la crescita di sensibilità ambientale e il desiderio di partecipazione da parte dei cittadini hanno contribuito a ridimensionare l'ostacolo. La legislazione in materia, che in Italia negli anni Novanta aveva portato i rifiuti a un'inedita centralità, pur "distratta" sul fronte della prevenzione, ha contribuito ad attivare associazioni ambientaliste, culturali e di difesa dei consumatori, che con il loro operato hanno iniziato a fare la differenza.

A ciò si è aggiunto lo strumento della rete, cioè internet, che ha portato a un ampliamento delle conoscenze e a una facilitazione della comunicazione. Sono nati così movimenti, azioni di ricerca come quella pionieristica di Federambiente - con la banca dati nazionale delle azioni (www.federambiente.it/prevenzione) e le linee guida nazionali sviluppate con l'Osservatorio nazionale rifiuti - nonché campagne e iniziative culturali che hanno permesso a questi temi di essere presenti sulla stampa e in televisione. A ciò si è aggiunta l'emergenza rifiuti in Campania che, a partire dal 2007, è rimasta con una certa costanza sulla scena mediatica. Da questo nuovo interesse sono sorte iniziative allargate, quali la *Settimana Europea sulla Riduzione dei Rifiuti*, che pur ospitando eventi anche meno significativi, come azioni di educazione ambientale o convegni, costituisce comunque un contenitore che sposta la potenza d'azione a livello locale. Sempre sul piano degli eventi, la campagna *Porta la Sporta*, che nasce sulla scia di una norma procrastinata² sulle buste di plastica, ha il pregio di aver fatto emergere una sensibilità corale e trasversale che vede oggi *stakeholder*, ossia portatori di interessi, anche contrapposti, impegnati per un obiettivo comune: ridurre l'utilizzo di buste usa e getta tradizionali. Questo dimostra inoltre che, talvolta, l'eccessivo uso di norme non è necessario, visto che il mercato di alcuni beni è ben più maturo della politica e, in secondo luogo, che una norma ispirata da una ratio intelligente e con tempi che rispettano la pro-

spettiva di un adeguamento progressivo è un potente incipit, in grado di generare mutamenti concreti. Infine, applicazioni di *Green Public Procurement* (acquisti verdi della pubblica amministrazione), che alcune pubbliche amministrazioni più attente hanno perseguito raggiungendo punte di eccellenza, dimostrano che norme poco applicabili, perché farragino-se nell'impianto di adesione (per esempio il D.M. 203 del 2003), non necessariamente vincolano lo sviluppo di buone azioni esemplari. Anche alcune norme extra-ambientali, come quelle sul risparmio di risorse negli uffici, e l'uso di pratiche legate all'e-government hanno permesso di aumentare il risparmio di risorse. La campagna attraverso la quale molte amministrazioni hanno rilanciato l'uso alimentare dell'acqua pubblica sta riscuotendo un grande consenso tra la popolazione, con effetti importanti nella riduzione dei consumi di acqua minerale. Le buone pratiche di intercettazione delle eccedenze alimentari nei sistemi distributivi offrono risposte concrete ai crescenti bisogni di fasce sociali di vecchia e nuova povertà. La diffusione e l'allargamento come pratica sociale, ma ormai anche commerciale, delle diverse filiere del riutilizzo (che investono merceologie diverse, dall'abbigliamento all'arredamento, dall'informatica agli elettrodomestici) iniziano a porre esigenze di coordinamento e ottimizzazione. La vendita di detergenti sfusi vede oggi diverse regioni, tra cui l'Umbria, in pole position nel sostegno di questo tipo di azioni tramite incentivi e *know-how*. Anche i "bancomat di latte crudo", grazie all'intraprendenza di allevatori locali, stanno diventando un'alternativa reale al latte tradizionalmente imbottigliato. Questi sono i più rilevanti elementi di rottura con il "produttivismo consumista", oggi incrinato dalle nuove sensibilità ambientali che si sono davvero affermate e orientano verso altre direzioni i consumi, spinti in una direzione più sobria anche dalla crisi economica.

In sintesi, una più diffusa sensibilità socio-politica verso le tematiche ambientali, una maggiore attenzione ai riverberi sociali e culturali, l'uso della rete, e infine, negli ultimi due anni, anche la crisi economica hanno favorito il proliferare di iniziative locali che, con anime e obiettivi differenti, hanno saputo offrire risposte anche ai più scettici. In assenza di spinte propulsive capaci di fare la differenza, la vera rivoluzione è nata dal basso.

Riferimenti bibliografici

¹ Direttiva europea 94/62, recepita in Italia con il decreto Ronchi (D. lgs. 22/97), sostituito dal D. lgs. n. 152 del 3 aprile 2006.

² La Legge 296 del 27/12/2006 (Finanziaria 2007), art. 1, c. 1129, 1130 e 1131, modificata con decreto legge 78/2009, convertito in legge n. 102 del 3 agosto 2009 (art. 23, c. 21-novies)