

# Ministero dell' Ambiente

## 1990

### IL PIANO DECENNALE PER L'AMBIENTE "DECAMB": FINALITÀ, CONTENUTI E FUNZIONALITÀ<sup>1</sup>

#### 1 Ragioni e ruolo di un Piano decennale per l'ambiente

Le motivazioni di un "Piano Decennale per l'Ambiente" - che d'ora innanzi chiameremo DECAMB - sono state già ampiamente espresse nella "Nota aggiuntiva" del Ministro Giorgio Ruffolo, predisposta in occasione della trasmissione al Parlamento della Relazione 1989 sullo stato dell'ambiente in Italia.

Riassumendo lo sviluppo della politica ambientalista in Italia negli ultimi anni, dai suoi primi incerti passi negli anni '70 ai più sostanziali passi dopo che è stato istituito il Ministero dell'Ambiente nel 1986, la Nota ricorda come da allora in poi l'infittirsi di emergenze ambientali "ha in parte reso molto arduo, ma in parte anche stimolato lo sviluppo di una politica ambientalista di ampio respiro". Dopo aver ricordato le numerose iniziative per un "adeguamento legislativo" ad una normativa già presente in campo internazionale in materia di salvaguardia ambientale (soprattutto attraverso il rapido recepimento di direttive e norme CEE in materia di qualità delle acque, inquinamento dell'aria, sicurezza degli impianti e prevenzione dei rischi industriali, di nuova localizzazione per le imprese industriali a rischio o in situazioni di incompatibilità ambientale, e infine in materia di valutazione dell'impatto ambientale e di informazione ai cittadini; nonché attraverso un grande impegno rivolto alla produzione di leggi e normative in materia di disciplina per lo smaltimento dei rifiuti, sia urbani che industriali); e dopo aver altresì ricordato la promozione e l'avvio di concreti progetti ed azioni di risanamento di vasta portata (risanamento di bacini idrografici, zone costiere, aree a rischio, aree metropolitane, aree protette, promozione ambientale nel Mezzogiorno, ricerca, etc.) che hanno

---

<sup>1</sup>Questo documento riproduce, con qualche correzione, il documento propedeutico e propositivo predisposto per il Ministero dell'Ambiente per l'avvio ai lavori di elaborazione del Piano decennale per l'Ambiente (Decamb), nel febbraio 1990. Ne fu autore il prof. Franco Archibugi.

trovato nel "programma triennale" per la salvaguardia dell'ambiente, approvato dal Parlamento nell'autunno 1989, dopo un iter lento e faticoso, il loro principale punto di riferimento per la copertura finanziaria, la Nota del Ministro Ruffolo denunciava alcune "limitazioni" della politica ambientale italiana, e le individuava nei seguenti fattori:

- "l'indirizzo generale della politica economica, che resta fondamentale estraneo, indifferente, e tendenzialmente contraddittorio, rispetto ai vincoli, alle esigenze e alle potenzialità di difesa e di sviluppo dell'ambiente ... I suoi interventi sono intesi soprattutto come azioni ex post, di riparazione dei danni e di attenuazione degli effetti distruttivi ed inquinanti".
- "l'assenza di qualunque valida struttura di programmazione economica, generale e territoriale, che consenta di coordinare gli obiettivi e le azioni e di controllare i risultati delle politiche settoriali. La frammentazione settoriale e regionale, orizzontale e verticale delle competenze, impedisce di cogliere i nessi e le interdipendenze, il reticolo strutturale che lega economia ed ecologia, società ed istituzioni, sistema e ambiente."
- la "lentezza e vischiosità dei processi decisionali: politici, legislativi, amministrativi"

E perché la presa di coscienza di una "svolta" radicale nei contenuti e negli orientamenti della politica ambientalista "si tramuti in azione" occorre - secondo il Ministro Ruffolo - individuare i modi e le condizioni attraverso cui tale azione si può realizzare. Tra questi modi e condizioni, la Nota indica, in primo luogo,

- *"l'esigenza di un orizzonte temporale ampio (fino alla soglia del 2000) entro cui iscrivere una sequenza di piani triennali";*
- *"la necessità di definire indicatori-obiettivo significativi, su cui finalizzare e misurare la programmazione ambientalista";*
- *"il problema di coniugare efficienza economica e compatibilità ambientale in quei settori che generano impatti ambientali più intensi e gravi";*
- *"il ruolo fondamentale che riveste la gestione del territorio per l'ambiente, e, in conseguenza l'importanza di un "Quadro territoriale di riferimento";*
- *"l'esigenza .. di sviluppare piani specifici e progetti in funzione dei programmi e degli obiettivi di lungo periodo".*

Come strumento attraverso cui soddisfare questi modi e condizioni di attuazione di una di una politica ambientalista era indicato, appunto, un "Piano decennale per l'ambiente".

Infatti, (diceva la Nota stessa) "un'azione che voglia incidere strutturalmente sul carattere e sulla direzione dello sviluppo produttivo, intervenire

nella organizzazione del territorio per un uso che non porti alla dissipazione delle risorse ambientali, e contribuire a modificare gli orientamenti di consumo, non può esplicitarsi che su un arco di tempo esteso".

La priorità della "prevenzione" richiede che gli interventi siano predisposti con largo anticipo; che le azioni, per dare i loro frutti, siano portate avanti con tenacia negli anni. Nello stesso ambito dell'azione di risanamento e di salvaguardia a valle - ove non ci si voglia limitare a tamponare situazioni occasionali di emergenza, ma procedere sistematicamente a rimuovere condizioni di degrado accumulate negli anni - occorre impostare e sviluppare piani di intervento e progetti di forte impegno e di ampia portata, dai tempi di realizzazione inevitabilmente lunghi.

La politica ambientalistica - per usare una espressione del Ministro Ruffolo - è un tipico "fattore a produttività differita". Non le si può chiedere di modificare in breve tempo, o addirittura all'istante, una situazione compromessa. Nel breve periodo, essa può intervenire solo "negativamente": con divieti, interruzioni di attività, sanzioni. *"Ma le si può e le si deve chiedere di porre tutte le premesse e di promuovere tutte le iniziative capaci di realizzare, nel tempo, uno sviluppo sostenibile"*

E nella Nota si annuncia esplicitamente: "La organizzazione degli interventi in una struttura di programma è, in queste circostanze, la forma più propria e razionale di operare".

Insistendo sui concetti già espressi si può dunque ribadire che, in via generale, se si vuole veramente che le azioni di governo (di ogni tipo, da quello nazionale a quello regionale o locale, ma anche a quello internazionale o sopranazionale):

- escano dal dominio delle emergenze ambientali che le rendono una mera risposta il più delle volte irrazionale - ad eventi casuali ed episodici, e talora non ricorrenti;
- costituiscano una vera "prevenzione" dei rischi ambientali, prima che i danni del rischio incombente diventino effettivi;
- siano coerenti, quelle mirate allo sviluppo di attività economiche e sociali, con quelle mirate alla salvaguardia dell'ambiente, e quindi realizzino effettivamente una integrazione fra azione "economica" ed azione "ecologica",
- siano valutate - quelle che implicano impiego di ingenti risorse economiche pubbliche ed anche private (e perciò risorse della "collettività" nel suo insieme, come: lavoro e qualificazioni disponibili, ricerca, etc.) e risorse naturali (territorio, città, beni naturali, acque, suoli, etc.) - in rapporto ai "costi" e ai "benefici" da esse provocate in una prospettiva temporale "futura"; e comunque in rapporto ai risultati attesi o giudicati attendibili ;

ebbene, se si vuole veramente tutto ciò, è indispensabile che le azioni di governo siano tutte "previste" in un insieme coordinato, che chiameremo *piano*, anzi *piano decennale per l'ambiente*.

La ragion d'essere di una prospettiva programmatica di lungo periodo (per es. al 2000 e oltre<sup>2</sup>) sta nel fatto che solo essa può consentire:

di fissare traguardi credibili e misurabili;

di valutare in modo globale i problemi di equilibrio e di reciproca congruità delle diverse azioni individuate e promosse;

di fissare scale di priorità dei bisogni da soddisfare;

di ripartire le risorse in modo ottimale;

di organizzare gli strumenti e le loro modalità di intervento, partendo dalla concreta valutazione delle funzioni che devono assolvere, in rapporto alle iniziative e ai programmi da realizzare.

La priorità della "prevenzione" richiede inoltre che gli interventi vengano predisposti con largo anticipo; giacchè le azioni, per dare i loro frutti, devono essere portate avanti con tenacia per un certo numero di anni.

E perfino nelle azioni di risanamento, e non di prevenzione, occorrerebbe impostare e sviluppare piani di intervento e progetti di forte impegno e di ampia portata, dai tempi inevitabilmente lunghi.

Questa esigenza, dunque, di ampliare l'orizzonte della politica ambientalista potrebbe essere soddisfatta inserendo coerentemente tutti i piani di intervento e progetti in un *disegno di pianificazione decennale*.

Il Decamb dovrebbe pertanto divenire il documento di riferimento, di orientamento, di verifica e di controllo, di revisione, di questa pianificazione decennale, ma anche di una pianificazione a scadenze più prossime (come quella dei "piani" detti triennali per l'ambiente adottati dal governo italiano, di cui si riparlerà nel prossimo capitolo 3).

## **2. L'avvio della elaborazione del piano decennale per l'ambiente**

L'elaborazione del Decamb innesca un complesso processo di studio, di concertazione a livello di istituzioni pubbliche, di consultazione di diversi ambienti operativi pubblici e privati, scientifici ed economici. Il processo potrebbe essere gestito dal Ministero, chiamando alla collaborazione il più grande numero di ambienti e persone interessate.

---

<sup>2</sup>Tale prospettiva è quella raccomandata dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, nel suo documento di fondo: *Regional Strategy for Environmental Protection and Rational Use of Natural Resources* (Geneva, 1988).

Innanzitutto, alcuni criteri della politica ambientale ai quali l'elaborazione del Decamb dovrebbe uniformarsi sono stati già discussi e sviluppati dal speciale speciale "Gruppo di riflessione sulla politica ambientale a medio e lungo termine"<sup>3</sup>, con l'incarico di elaborare delle linee di guida<sup>4</sup>.

Utilizzando gli indirizzi emersi nel Rapporto, si potrà dare avvio alla elaborazione del Decamb, nei modi e coi contenuti che qui discuteremo brevemente. In questo documento, infatti, si intende anticipare alcuni criteri di elaborazione del Piano e delinearne molto in generale i campi di analisi e di prospettiva.

Naturalmente, le indicazioni che seguiranno sono suscettibili di tutte le modificazioni che "in corso d'opera" si manifesteranno come opportune o necessarie per la migliore configurazione del Piano.

Il Decamb innanzitutto dovrebbe essere preceduto da uno studio di prospettiva relativa all'evoluzione economica del paese al 2000, nel quadro di una contemporanea evoluzione del contesto europeo e mondiale.

Sarebbe opportuno, infatti, che si esaminassero con attenzione le disponibilità di risorse e i fattori della crescita potenziale. Si dovrà tener conto della crescita demografica e della forza di lavoro, della offerta a lungo termine di energia e di materie prime, del progresso prevedibile nelle tecnologie e nella scienza e del loro possibile impatto sullo sviluppo economico.

Si dovrebbe inoltre tener conto delle valutazioni correnti in sede internazionale sull'impatto che la crescente domanda di salvaguardia e protezione ambientale provoca sullo sviluppo dell'economia così come finora conseguito.

In effetti, le attività economiche, utilizzando le risorse naturali (cioè l'aria, l'acqua, il suolo, gli ecosistemi naturali ed urbani, etc), sia attraverso la produzione e il consumo, sia come mezzi per lo smaltimento dei rifiuti, cambiano l'ambiente ma la natura di questo cambiamento determina anche come queste attività saranno sviluppate nel futuro. Sarà poi compito del Piano determinare i modi con cui questo cambiamento, questa nuova interrelazione fra politica ambientalista e sviluppo delle attività economiche si potrà determinare in Italia, di qui al 2000, con il massimo vantaggio collettivo, delle generazioni presenti ma anche di quelle future. Tuttavia nell'esame prospettivo introduttivo si terrà conto delle stime che sono state fatte in proposito a livello internazionale, in particolare dalla "*Prospettiva Eco-*

---

<sup>3</sup>Istituito dal Ministro dell'Ambiente con decreto del 8 aprile 1988 e di cui si veda il Rapporto (tale gruppo di riflessione è stato coordinato da chi scrive).

<sup>4</sup>Il Gruppo suddetto ha portato a termine nel 1989 un "Rapporto al Ministro" (che è stato presentato al pubblico in due Incontri-dibattito e a cui è stata data una ampia diffusione negli ambienti politici, amministrativi e scientifici nel corso del 1989).

*nómica Generale all'anno 2000*" elaborata dalla Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

La previsione e gli scenari concernenti l'evoluzione delle attività produttive nel Paese sarebbero trattati nel Piano in funzione del loro impatto sullo stato di utilizzazione delle risorse ambientali del Paese nello stesso periodo di tempo. Il Piano pertanto dovrebbe contenere delle stime sull'impatto settoriale per ciascuno dei fattori componenti la qualità ambientale avrà ciascuno dei settori di attività produttiva, sociale ed economica, prevedibile.

Tale impatto sarebbe preso in considerazione secondo le aree geografiche significative nelle quali si potrebbe verificare, e secondo quanto saranno le ripartizioni territoriali che scaturiranno come risultato delle analisi di un altro Progetto, intimamente correlato e connesso con la costruzione del Piano, che è quello della costruzione di un *Quadro territoriale di riferimento* (QUADROTER) del paese, di natura "programmatica", cioè un quadro delle desiderabili linee di uso del territorio. (Di questo Progetto, portato avanti in cooperazione con il Consiglio nazionale delle ricerche, si ritornerà nei capitoli 4 e 5). Le aree e ripartizioni territoriali più significative saranno gli *ecosistemi geografici* (per esempio bacini idrografici, litorali, arco alpino, dorsale appenninica, etc.) e gli *ecosistemi urbani*.

### 3. Il Quadro degli obiettivi

Il cuore e l'asse portante del Decamb è, sembra evidente, l'identificazione degli *obiettivi possibili da realizzare nel lungo termine*.

Come già detto nella Nota aggiuntiva, una prospettiva programmatica di lungo periodo si fonda sulla fissazione di traguardi credibili e misurabili. Dall'intero lavoro "circolare" ed iterativo dell'elaborazione del Piano dovranno scaturire l'insieme coordinato, coerente, e compatibile degli obiettivi che la politica ambientalista deve raggiungere intorno al 2000.

Tali obiettivi, per assolvere effettivamente a scopi di valutazione e controllo delle azioni, dovrebbero rispondere essenzialmente a due requisiti di fondo:

innanzitutto devono essere organicamente interrelati in un unico quadro di insieme che viene chiameremo "struttura di programma"<sup>5</sup>, e che avrebbe il compito di "organizzare" secondo uno schema ed una gerarchia logica il rapporto tra livelli di intervento finalizzati a diversi livelli di risultati da ot-

---

<sup>5</sup>Adotteremo qui metodi e nomenclature già consolidati in una riflessione metodologica che è arrivata anche a delle sistemazioni didattiche (si veda Archibugi, *Principi di pianificazione regionale*, 2 voll., Angeli, Milano 1978).

tenere. La struttura di programma, perciò, organizzerebbe, per ciascuna finalità generale, un sistema di azioni, che possono svolgere il ruolo di obiettivi o strumenti secondo la relazione che esse hanno con il livello gerarchicamente superiore o inferiore nella struttura di programma stessa.

in secondo luogo detti obiettivi devono essere espressi e resi "misurabili" da un sistema di indicatori (o misuratori) di obiettivo, che si distribuiscono lungo tutti i livelli della struttura di programma. Tali "indicatori-obiettivo" si dividono in due categorie fondamentali:

- *indicatori di qualità*, che esprimono in effetti il grado misurabile di soddisfazione o di livello raggiunto da un obiettivo.
- *indicatori di risultato* (o di conseguimento o anche di efficienza) che esprimono l'efficienza conseguita nell'adozione di una determinata azione o nell'uso di un determinato strumento rispetto al perseguimento o al raggiungimento del suo obiettivo.

"Il processo di pianificazione - dice la Nota aggiuntiva - deve essere assistito da indicatori-obiettivo che consentano di misurarne l'efficacia e di controllarne il successo... la costruzione di indicatori-obiettivo significativi ed affidabili è particolarmente importante nell'ambito di un sistema di pianificazione, in quanto consente di definire in modo puntuale le condizioni del suo successo".

Già la Nota aggiuntiva aveva dichiarato altresì: "Si tratterà, in questa prima ed essenziale parte del Piano decennale, di adattare alle esigenze ed alle caratteristiche nazionali i parametri relativi ai principali aspetti della qualità dell'ambiente:

- qualità dell'aria
  - microclima
  - qualità dell'acqua
  - rumore
  - smaltimento dei rifiuti
  - spazi verdi ed aree ricreative
  - paesaggio urbano
  - traffico
- esposizione ai rischi, etc.

Non si tratta, ovviamente, di parametri legislativi, ma orientativi e sintomatici, da distinguere in valori attuali e valori "desiderabili", per tutto il territorio nazionale o per singole zone e situazioni.

Farebbe parte inoltre del "quadro degli obiettivi" - oltre che la struttura di programma che appunto li "razionalizza" e "sistematizza", e oltre che al sistema di indicatori che ne sono il corredo tecnico per la misurabilità degli

stessi - anche *l'indicazione degli usi desiderabili del territorio* o "*assetto programmatico del territorio*" che dovrà scaturire dal Quadro territoriale di riferimento (Quadroter). In esso si darebbero le linee-guida per la destinazione di uso o di riuso delle principali aree del Paese, secondo criteri anche essi parametrici - ove necessario - e comunque attraverso un "disegno" di una ottimale "geografia" volontaria del territorio, o scenario dello stesso, all'inizio del prossimo secolo ed oltre.

#### 4. Le finalità e i programmi corrispondenti

Il quadro degli obiettivi - o, come lo abbiamo definito con termine tecnicamente più valido, la "struttura di programma" - raccoglie sistematicamente tutte le finalità e tutte le azioni ritenute necessarie o i mezzi da mettere in opera nel piano per realizzarle, nei loro diversi livelli di concatenazione gerarchica.

Il Decamb, pertanto, si dovrà articolare - dopo lesame del contesto internazionale e nazionale in cui opera - in un insieme di grandi "campi di azione" corrispondenti alle grandi finalità della politica ambientale.

Questi campi di azione si tradurranno in "*programmi*" di azione e di mezzi di intervento fin dal primo livello gerarchico di finalità, nel quadro complessivo degli obiettivi e della "struttura di programma" in cui si esprime.

Ciascuno di questi programmi sarà articolato nel suo interno, in una serie di *obiettivi* e in una serie di *azioni o di mezzi*; e sarà fondato sul relativo sistema di *indicatori-obiettivo*, (di qualità o di risultato-conseguimento), sui quali si misurerà l'efficacia di ogni ordine di azioni o di mezzi studiati e proposti dal programma stesso.

I programmi del Decamb saranno di duplice natura, sebbene tutti convergenti a realizzare, direttamente o indirettamente, le finalità del Piano:

- dei programmi mirati, appunto, a conseguire *direttamente* finalità e obiettivi ambientalistici, e che pertanto avranno la finalità ambientalista come loro "principale" finalità;
- dei programmi mirati a conseguire *indirettamente* finalità e obiettivi ambientalistici, agendo con stimolazioni, vincoli, sinergie o regolazioni, sul perseguimento di "altri" programmi che non hanno come finalità principale quella ambientalista.

Nella Nota aggiuntiva i primi sono stati definiti Programmi *specificamente ambientalisti* - la maggior parte dei quali implicano azioni che con-

cernono - a livello di governo nazionale - la competenza del Ministero dell'Ambiente (anche se potranno coinvolgere e prevedere, come si dirà, l'intervento di altre istituzioni e forze della società). I secondi sono stati definiti programmi *di compatibilità ambientale* in quanto tendono appunto a garantire in qualche modo la compatibilità con gli obiettivi ambientalisti (e con gli indicatori di qualità che li esprimeranno concretamente) delle azioni e dei mezzi di intervento normalmente messi in opera per il conseguimento di altri obiettivi sociali. Rispetto a questi programmi, il Ministero dell'Ambiente (a livello governativo nazionale) ha solo un ruolo di promozione e di partecipazione, mentre la responsabilità primaria rimane alle amministrazioni di competenza.

Tuttavia il Decamb, che sarebbe un documento di lavoro del Governo e del Parlamento nel suo insieme, e che quindi dovrebbe implicare la responsabilità del concerto di tutte le amministrazioni interessate, sarà proprio lo strumento attraverso cui si cercherà di realizzare una maggiore pervasività delle finalità ambientaliste lungo tutta l'azione economica e sociale del Governo e del Paese; lo strumento per far uscire la politica ambientalista dalla concezione, ancora prevalente, di politica "esterna, periferica e settoriale rispetto ai processi della produzione e del consumo" (come dice la Nota aggiuntiva).

#### 4.1 *I programmi specificamente ambientalisti*

I Programmi specificamente ambientalisti, o programmi "ambientali", sono programmi generali che derivano direttamente dal quadro degli obiettivi e trovano la loro articolazione nella struttura di programma. Essi definiscono le modalità, i mezzi, i risultati attesi, la concatenazione, e l'articolazione delle azioni da condurre per la realizzazione, nel decennio delle finalità del Piano. Naturalmente, nella loro definitiva determinazione e quantificazione, i Programmi esprimeranno i risultati di tutte le analisi di efficacia, di coerenza tecnica e di compatibilità economica, e di fattibilità operativa, e quindi tutte le eventuali scelte e "arbitraggi" (*trade off*) che si sono svolti ed effettuati nel lungo processo, sia tecnico che politico, proprio della fase di "preparazione" del Piano.

Il programma, contenuto nel Decamb, sarà come una fase *conclusiva* del necessario processo di formulazione, di elaborazione, di preparazione del programma stesso, posto altresì in esame congiunto di consistenza e di coerenza anche con tutti gli altri programmi, sia specificamente ambientalisti che di compatibilità ambientale. Con questi ultimi in particolare, ogni programma specificamente ambientalista ha dei punti di intersezione che

devono essere a lungo esaminati in fase di studio, di preparazione e di concertazione del Piano, anche se non troveranno una esplicita evidenziazione nella presentazione finale del Decamb.

I programmi specificamente ambientalisti, si articolano essenzialmente, come si è detto, secondo le grandi finalità della salvaguardia, risanamento o promozione ambientale già indicate. Nella Nota aggiuntiva si fa un rapido cenno ad essi, quando si ricorda che "le politiche ambientaliste in senso stretto sono di diretta competenza del Ministero dell'Ambiente, che provvede a tradurle in Programmi generali, Piani specifici di intervento, Progetti, avendo come punto di riferimento il Quadroter". E che "i Programmi generali hanno carattere nazionale, e riguardano le grandi aree di intervento (rifiuti, acque, suolo, aree protette, aree urbane, sicurezza degli impianti)". E, ancora, che "nel loro ambito si inscrivono *piani* specifici di intervento e progetti", e che "le grandi iniziative avviate o predisposte in questi ultimi due anni, che comportano impegni e tempi di grande rilievo e durata, costituiscono il primo, consistente apporto di contenuti al Piano decennale".

Nel "Rapporto al Ministro" del Gruppo di riflessione sulla Politica ambientale a medio e lungo termine, si suggerivano una serie di programmi specifici secondo l'articolazione peraltro raccomandata dal "Progetto di strategia per il 2000 e oltre elaborato dai Consiglieri principali per l'Ambiente della Commissione economica per l'Europa (delle Nazioni unite), e che come si vede corrisponde largamente ai campi delle finalità già ricordati nel quadro degli obiettivi del Piano.

Le grandi finalità del Decamb, ricordiamo, potrebbero essere ravvisate nelle seguenti:

- La salvaguardia e il miglioramento dell'*ambiente urbano*;
- La salvaguardia e il miglioramento dell'*ambiente naturale e dei beni naturali*;
- La salvaguardia e il miglioramento della *qualità dell'atmosfera*
- La salvaguardia e il miglioramento della *qualità delle acque*
- La salvaguardia e il miglioramento della *qualità dei suoli*
- La protezione dai rischi e dall'*inquinamento provocati dai rifiuti*
- La salvaguardia e il miglioramento della *forestazione*
- La salvaguardia e il miglioramento della *condizione dei litorali*
- La salvaguardia e il miglioramento della *sicurezza dal rischio industriale*.

Come si vede le finalità del Decamb sono tutte orientate alla salvaguardia e al miglioramento alle diverse componenti costitutive dell'"ambiente": città, beni naturali, atmosfera e clima, acque, suoli, foreste, litorali; e -

insieme - alle condizioni del rischio industriale come componente delle condizioni ambientali.

Queste otto grandi finalità costitutive della politica ambientale, corrispondenti ad altrettante "componenti" l'ambiente, alla loro tutela e al loro miglioramento, darebbero luogo ad altrettanti "Programmi generali" di azione. Programmi che per essere indirizzati, orientati direttamente al benessere ambientale, sono definiti dal Decamb programmi "ambientali".

Il Decamb si potrebbe pertanto in una serie di programmi che potranno probabilmente elencarsi così :

- Un *programma per la qualità dell'ambiente urbano* (che è interconnesso con molti altri programmi, ma che sviluppa in modo peculiare verso la protezione e la promozione del "paesaggio urbano" e la "qualità della vita" urbana).
- Un *programma per la protezione della natura*, articolato in un programma per la protezione della flora, della fauna e degli altri monumenti naturali rilevanti e in un programma mirato alla protezione del paesaggio naturale.
- Un *programma per la qualità dell'atmosfera* (orientato essenzialmente alla gestione dei grandi inquinamenti atmosferici).
- Un *programma per la qualità dell'acqua* (articolato in un programma per l'acqua potabile, ed uno per le emissioni fluviali e marine).
- Un *programma per la conservazione del suolo*, articolato in un programma di "conservazione del suolo" interconnesso attraverso la gestione dei bacini idrografici, ad altri programmi (aria, acque, foreste, etc.);
- Un *programma di gestione dei rifiuti solidi, urbani ed industriali*.
- Un *programma per lo sviluppo della forestazione* (programma naturalmente interconnesso con quelli di protezione della natura e della qualità dell'aria).
- Un *programma per la gestione delle coste* (a causa della rilevanza del tutto particolare che queste hanno nel territorio italiano).
- Un *programma per la sicurezza dai rischi ambientali*

Il Decamb, perciò, dovrebbe considerare questi programmi - specificamente ambientali - come il cuore della politica ambientalista del prossimo decennio.

#### 4.2 *I programmi di compatibilità ambientale*

Ma, come si è detto, la Nota aggiuntiva ha sottolineato come "una efficace politica di tutela dell'ambiente presuppone una concreta integrazione dei temi ambientali nelle sedi proprie decisionali delle politiche settoriali e particolarmente di quelle relative all'*energia*, alla *chimica*, all'*agricoltura*, e ai *trasporti*". Si tratta di rendere la prosperità e l'efficienza economica di questi settori compatibile con la qualità dell'ambiente, con le esigenze della salute e della sicurezza, "minimizzando i loro impatti ambientali negativi e sfruttando le loro potenzialità positive attraverso una azione sulle tecnologie di prodotto e di processo, sulla localizzazione e rilocalizzazione degli impianti, sull'utilizzazione dei loro potenziali scientifici e tecnologici per il miglioramento generale dell'ambiente".

Nella Nota aggiuntiva si afferma altresì che le azioni per la "piegatura" dello sviluppo di questi settori in rapporto alle esigenze di tutela dell'ambiente, si sviluppano sui seguenti piani:

conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dalle direttive Cee finora adottate nei diversi settori, e quindi adeguato impegno delle imprese alla ristrutturazione ed innovazione dei processi produttivi, da attuarsi con l'impiego anche di consistenti investimenti pubblici e privati e conseguenti aumenti dei prezzi al consumo;

promozione diretta della diffusione di tecnologie e processi produttivi "puliti", nonché integrazione di obiettivi a carattere ambientale nei piani di settore;

piani di razionalizzazione economica e funzionale di particolari settori produttivi per i quali l'estrema parcellizzazione delle imprese, unitamente alle caratteristiche inquinanti dei processi rende difficile la spontanea adozione di adeguati sistemi di protezione ambientale;

azione per la crescita, in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle infrastrutture ecologiche e dei sistemi di controllo e di tutela ambientale.

I programmi di compatibilità ambientale dovrebbero rispondere a determinati requisiti specifici, propri a ciascuno di essi. Sempre secondo la Nota aggiuntiva, possono essere segnalate fin d'ora alcune tematiche particolari:

- per il programma dell'energia: il risparmio energetico, lo sviluppo delle fonti rinnovabili e la riduzione delle emissioni in atmosfera;
- per quanto riguarda il programma chimico: la riduzione dei residui di lavorazione, l'aumento della sicurezza degli impianti e lo sviluppo dei nuovi prodotti "compatibili";
- per quanto riguarda il programma trasporti, la riduzione della dipendenza dall'autotrasporto, in particolare privato, l'ammodernamento del parco circolante e la decongestione delle aree metropolitane;

- per quanto riguarda il programma agricoltura, la creazione di efficienti strutture di sostegno per gli agricoltori, al fine di sviluppare l'agricoltura biologica, e l'attuazione di interventi intesi ad attenuare l'eccessivo sfruttamento ambientale derivante dalle tecniche agricole e zootecniche intensive.

Per ciascuno di questi programmi di compatibilità ambientale, nel "Rapporto al Ministro" del Gruppo di riflessione per la politica ambientale a medio e lungo termine si sono ulteriormente indicati problematiche, tematiche e prime indicazioni di strumentazioni per realizzare la compatibilità ricercata. In particolare, è stata elaborata una "lista di controllo" per tenere sotto controllo l'effetto che qualsiasi intervento politico-economico e tecnico in ciascuno dei settori in esame potrebbe avere sulla qualità dell'ambiente; lista di controllo che costituirà pertanto, la falsariga dei programmi di compatibilità ambientale nei quali si articolerà, per questa parte, il Decamb.

Nel "Rapporto al Ministro" inoltre, si sono date indicazioni per altri programmi di compatibilità ambientale (oltre ai quattro sopra indicati). In particolare il Decamb avrebbe dovuto includere programmi di compatibilità ambientale per il settore dell'edilizia e della costruzione urbana, per il settore delle attività turistiche, nonché per alcuni settori di attività industriale e commerciale che presentano forti influenze sulle condizioni ambientali, sia naturali che urbane.

Su questi quattro settori dovrebbero redarsi pertanto quattro corrispondenti programmi di *compatibilità ambientale*, e precisamente:

- Un *programma per la compatibilità ambientale dell'agricoltura*
- Un *programma per la compatibilità ambientale dell'industria chimica*
- Un *programma di compatibilità ambientale dei trasporti*
- Un *programma di compatibilità della produzione energetica*

Questi programmi sarebbero essenzialmente orientati a ridurre le attività produttive relative su un percorso di sviluppo sostenibile; questo si ritiene possa essere perseguito attraverso una combinazione dei seguenti punti:

- favorire la ricerca, la sperimentazione e la diffusione di tecnologie e di processi produttivi puliti;
- avviare la progettazione e la diffusione di prodotti a minore impatto ambientale, sia nella fase della loro produzione che in quelle del loro uso e della loro trasformazione in rifiuti;
- promuovere la chiusura dei cicli produttivi dal punto di vista del prelievo di materie prime, attraverso il riutilizzo di materie seconde all'interno dello stesso processo produttivo e fra attività diverse; e dal punto di

vista della produzione di rifiuti, creando i circuiti per la loro riduzione e il loro massimo riutilizzo;

- realizzare il massimo risparmio di energia, sia incrementando l'efficienza, sia utilizzando fonti energetiche rinnovabili;
- quando si rivelasse necessario, avviare - su base concordata - processi di ristrutturazione, riconversione, rilocalizzazione o chiusura di singole attività produttive inquinanti. o di aree dove il carico ambientale in atto sia il prodotto della compresenza di molte attività.

I programmi di compatibilità ambientale sono quindi essenzialmente diretti a potenziare gli interventi preventivi, ma si fanno anche carico delle attività di risanamento e recupero delle situazioni di degrado passato. Quando non sia attualmente possibile realizzare un intervento di prevenzione dell'inquinamento, il programma si propone di avviare l'introduzione della migliore tecnologia disponibile di trattamento dei reflui e delle emissioni.

Poichè in molti casi la tecnologia pulita esiste e non viene introdotta (oppure vengono utilizzate - anche per la pura depurazione- tecnologie non ottimali) il programma di compatibilità si propone di rimuovere gli ostacoli, burocratici, di competenza, finanziari, legislativi, ecc, che impediscono il perseguimento della massima compatibilità ambientale delle produzioni.

I programmi suggeriti e la loro sperimentazione, nonchè i primi, anche parziali risultati, potranno successivamente permettere di avviare un più generale progetto di compatibilità ambientale dell'insieme delle attività produttive potenzialmente inquinanti o distruttrici di risorse.

## **5. Modalità di determinazione degli obiettivi generali e di definizione di una struttura di programma**

In campo ambientale è piuttosto difficile darsi obiettivi ben definiti, ma soprattutto è ancora più difficile controllare il livello di realizzazione di questi obiettivi. Infatti spesso si tratta non tanto di ottenere un aumento di qualcosa, quanto di ottenere una sua riduzione: ad esempio di emissioni inquinanti, di degrado territoriale ecc.

Nel primo caso la misura fisica non è possibile se non mediata da indicatori assunti - come si è detto - come espressione di risultato; il problema si sposta allora verso la scelta dell'indicatore.

Nel secondo caso, un pò più semplice, occorre però chiarire se la riduzione che si vuole ottenere riguarda le singole emissioni (ad esempio ridur-

re del 10% le emissioni di ossidi di azoto in atmosfera da ogni impianto) o l'insieme delle emissioni di quella sostanza (ad esempio ridurre del 10% le emissioni globali di NOx). In quest'ultimo caso occorre considerare che la quantità assoluta di combustioni probabilmente aumenterà e che - quindi - per ottenere un certa riduzione occorre fare una previsione sulle emissioni totali alla data stabilita, confrontarle con quelle alla data di riferimento, calcolare su queste ultime il livello che si vuole raggiungere e stabilire quale sarà la riduzione unitaria da realizzare sulle emissioni globali all'anno finale.

La tendenza in atto nelle negoziazioni internazionali sulle politiche ambientali, è quella di proporsi di stabilizzare, intorno all'anno 2000, le emissioni al livello del 1990 che, per la maggior parte dei casi, sarebbero superate negli anni 90.

L'obiettivo di stabilizzazione sui livelli 1990 corrisponde quindi - molto grossolanamente e in modo generale - ad un obiettivo di riduzione rispetto ai livelli attuali di emissioni, di circa il 10/20% se si tiene conto dell'incremento potenziale di produzione.

Tale obiettivo può costituire un obiettivo generale del Decamb, facendo anche riferimento, oltre agli accordi internazionali, anche ad altri piani nazionali; in particolare, il Piano per l'ambiente a medio termine del governo olandese, che costituisce forse il più interessante riferimento, sia per il rigore dell'impostazione, sia per gli obiettivi, assume due grandi riferimenti quantitativi:

1. per la politica integrata del ciclo di vita dei prodotti, l'obiettivo è di ridurre al 2010 le materie prime utilizzate del 10%, attraverso un loro migliore utilizzo ed un recupero di materie dai rifiuti;
2. per il risparmio energetico, si assume di aumentare l'efficienza nell'uso dell'energia di almeno il 10%

Il governo olandese ha anche predisposto tre diversi scenari di riferimento, corrispondenti a tre diverse impostazioni possibili della politica ambientale a medio termine:

1. un primo scenario riflette la prosecuzione della politica attuale;
2. un secondo scenario prevede l'applicazione massima delle migliori tecnologie disponibili per il controllo delle emissioni;
3. un terzo scenario comprende un mix di controllo delle emissioni e di politiche strutturali alla fonte, che in sostanza prevedono processi di riconversione nella produzione e nei comportamenti di consumo.

Nel caso del Decamb, e dei suoi programmi, sia "ambientalisti" che "di compatibilità ambientale", si può ritenere che esso debba assumere uno

scenario di riferimento del tipo del terzo scenario olandese, comprendente cioè un mix di politiche di controllo delle emissioni e di politiche strutturali di intervento sui settori di produzione e consumo.

La politica di controllo delle emissioni è, molto grossolanamente, da individuare essenzialmente nei Programmi ambientalisti, che sono per lo più di gestione diretta del Ministero dell'Ambiente, e che stabiliscono *nuove norme e modalità* di gestione dei cicli dell'acqua, delle emissioni in atmosfera, dei rifiuti, nonché di riduzione del rumore e del rischio industriale. Pur se molte delle politiche contenute nei programmi ambientali sono sostanzialmente innovative e tendono a favorire l'evoluzione verso modalità di sviluppo sostenibile, esse partono pur sempre dalla necessità di normare le emissioni inquinanti delle attività, collocandosi nel momento del controllo, sia pur congegnato in modo da avere un effetto retroattivo sulle più complessive decisioni di produzione e di investimento.

Scopo precipuo dei programmi di compatibilità ambientale è invece - come si è detto - di rovesciare tale impostazione, intervenendo nelle politiche economiche e sociali avviate da altri Ministeri, per altri obiettivi, e "piegandole" anche a tenere conto delle necessità di riconversione ecologica di tali attività e - più in generale - a sviluppare innovazioni e tecnologie che risparmino materiali ed energia, riducano la quantità e la pericolosità dei rifiuti e delle emissioni, chiudano il più possibile i cicli, migliorino la qualità ambientale dei prodotti di consumo.

## **6. I principali obiettivi del Decamb nel suo insieme**

In assenza di precise scelte, anche in termini quantitativi di riduzione degli impatti ambientali globali, traducibili in quote assegnate ad ogni settore di intervento, il Decamb dovrebbe assumere degli obiettivi concordati a livello internazionale, per quanto riguarda le riduzioni delle emissioni in atmosfera. In particolare si dovrebbe assumere - si è già detto - come riferimento per la politica energetica, l'obiettivo della stabilizzazione al 2000 delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 1990, che è forse il più importante risultato dei tentativi di concertazione a livello mondiale e comunitario delle politiche ambientali. La CEE si propone di avviare anche successive riduzioni, per cui l'obiettivo di stabilizzazione può essere considerato come intermedio

rispetto alle scelte autonome di altri paesi e alla probabile evoluzione delle politiche comunitarie.

Tale riferimento è dunque al centro del programma di compatibilità ambientale del settore energetico e altresì, almeno in parte, di quello dei trasporti.

Quest'ultimo, ovviamente, si proporrà anche altri obiettivi, relativi a problemi di inquinamento e congestione più puntuali, nonché ad altre questioni di consumi e di pressioni sulle risorse.

La questione del risparmio energetico è anche assunta fra quelle rilevanti per i programmi della chimica e dell'agricoltura, pur essendo questi centrati su diverse problematiche.

La stabilizzazione della CO<sub>2</sub>, sui livelli 1990, è dunque l'*obiettivo centrale* che informerà uno dei programmi ambientali (quello atmosfera) e che "attraversa" tutti gli altri per le parti di loro competenza (oltre che informare di sé il programma "Energia" e "Trasporti", quello "Ambiente urbano", ed altri sia pure in modo meno diretto).

Al di fuori di questo obiettivo quantitativo, che può precisarsi data la sottoscrizione di accordi internazionali, non ne esistono altri chiaramente definiti. Si possono perciò assumere obiettivi meno definiti. Come criterio generale per gli altri Programmi di compatibilità, si può assumere quello della *chiusura dei cicli*, che comprende in sé la riduzione dei prelievi e delle emissioni. A questo criterio si potrebbe assegnare in linea di principio l'obiettivo di ridurre i consumi di materia ed energia del 10% (a cui far corrispondere una analoga riduzione di rifiuti e di emissioni); tale obiettivo ha naturalmente evidenti riflessi sugli utilizzi di prodotti intermedi non inquinanti (particolarmente per l'agricoltura e la chimica) nonché sulla qualità ambientale dei prodotti.

Ogni programma di compatibilità e ogni programma ambientale ha comunque, come si è detto, *una propria struttura* e dei propri obiettivi interni, per ognuno dei quali si dovranno di definire dei traguardi quantitativi nell'orizzonte temporale del piano.

È dunque il caso di rinviare ogni ulteriore definizione degli obiettivi alla descrizione di ciascuno dei Programmi, ed in particolare alla "struttura di programma" di ciascuno di essi.

## **7. La strumentazione del Decamb**

Il Decamb- come si è detto - risulterà da un costante e risolutivo confronto fra gli obiettivi della politica ambientale, le azioni e gli interventi capaci di conseguire tali obiettivi e le risorse e i mezzi a disposizione, e

operativamente mobilitabili, per sviluppare quelle azioni e quegli interventi.

Ciascuno dei programmi, sia specificamente ambientalistici che quelli definiti di "compatibilità ambientale", conterrà pertanto:

- gli obiettivi specifici
- gli interventi da operare
- i risultati previsti o attesi
- i costi economico-finanziari da sopportare presumibilmente
- gli eventuali benefici economico-finanziari da ricavarne presumibilmente
- i tempi e la traiettoria temporale da seguire
- le operazioni da attivare
- gli agenti delle operazioni
- le forme di gestione da preferire

Quanto sopra si addice soprattutto ai contenuti per i programmi specificamente ambientalisti. Per quelli di compatibilità ambientale, la sequenza di contenuti potrà adattarsi alla natura di detti programmi, pur seguendo sostanzialmente la logica sopra descritta. L'adattamento potrà esprimersi con la seguente sequenza:

- gli obiettivi e i vincoli di riferimento
- le politiche da adottare
- gli strumenti conoscitivi da utilizzare
- gli strumenti economici da introdurre
- la valutazione degli effetti (negativi e/o positivi) da attendersi
- la compatibilità (e/o incompatibilità) con altri programmi
- i mezzi finanziari da mobilitare
- gli "attori" sociali coinvolti e le modalità di cooperazione e concertazione da adottare (accordi di programma o contratti di programma)
- eventuale valutazione di costi e benefici dell'adozione delle misure del programma.

Ma se ciascuno di detti Programmi racchiuderà in se stesso i risultati delle analisi, da un lato, ma anche delle sintesi che il processo di pianificazione seguirà, il Decamb decennale dovrà anche rendere conto dei risultati complessivi che le analisi avranno permesso per talune categorie di "strumenti" cui i diversi Programmi attingeranno, o che saranno proficuamente a disposizione di ciascun Programma; e che meritano pertanto l'appellativo di "strumenti generali" del Piano.

Resta il fatto, tuttavia, che il Decamb indicherà la predisposizione e l'uso anche degli strumenti generali da mettere in opera nel decennio, non come se fossero fine a se stessi (come purtroppo è persistente abitudine della politica italiana: di privilegiare - nella errata convinzione di raggiungere in tal modo livelli di "praticità" e di "implementazione" più soddisfacenti - la creazione di strumenti senza una loro preventiva calibrazione agli obiettivi per i quali sono concepiti e ai risultati che devono conseguire); ma sempre in stretta relazione agli scopi e ai risultati attesi per i quali se ne concepisce l'esistenza e la funzionalità.

Gli strumenti generali di cui il Decamb indicherà scopi, attività, risorse e modalità operative si possono classificare come:

- strumenti istituzionali
- strumenti amministrativi
- strumenti conoscitivi e di controllo
- strumenti tecnico-scientifici
- strumenti di politica economica
- strumenti operativi

Ne daremo qui un rapido cenno.

### *7.1 Gli strumenti istituzionali*

Il Decamb indicherà quali ulteriori riforme istituzionali, sia a livello di Governo nazionale, sia a livello di governo locale (regionale, provinciale, municipale, etc.) saranno necessarie per la realizzazione dei vari obiettivi del Piano stesso e dei vari Programmi in esso contenuti.

Si inizierà dalle strutture del Ministero dell'Ambiente, e da quelle in cui si esplica attualmente il coordinamento ministeriale, esaminando quali innovazioni o mutamenti saranno necessari nell'ordinamento attuale per rendere più agevoli, e in alcuni casi fattibili, le azioni e gli interventi del Piano.

Si indicheranno quali iniziative legislative saranno da promuovere, rispetto alle attuali già portate a termine o in corso. Come già detto nella Nota aggiuntiva, un importante elemento di razionalizzazione è offerto dalle leggi-quadro approvate o di imminente approvazione (difesa del suolo e parchi e riserve naturali) "ma si rende comunque opportuno uno sforzo di codificazione che può articolarsi intorno a testi unici per materia: rifiuti, acque, inquinamento atmosferico", etc.

Comunque, il compito in materia del Decamb sarà quello di programmare tempi e modalità di istituzione degli organi e dei servizi pubblici atti a gestire le varie parti del Piano stesso e dei suoi programmi. E di fissare le

procedure istituzionali attraverso cui garantire la presenza del Ministero nella programmazione e nel coordinamento di politiche settoriali (politiche energetica, industriale, dei trasporti, agricola, ricerca, etc.). Al fine - come dice la Nota aggiuntiva - di avere "una disciplina procedimentale che garantisca il peso necessario della valutazione ambientalistica nel momento in cui si impostano le scelte di programmazione e di indirizzo politico amministrativo; e che definisca in modo preciso i punti di intersezione nelle fasi gestionali degli strumenti autorizzativi e di incentivazione".

## 7.2. *Gli strumenti amministrativi*

Per strumenti amministrativi si intendono qui quelli che - dato il quadro istituzionale - permettono di portare avanti ulteriormente la realizzazione del Piano e dei programmi inclusi.

Il riferimento sarà fatto, in questa parte del Piano decennale, alle forme possibili di cooperazione e concertazione fra diversi livelli istituzionali di gestione, così come esistenti: la cooperazione fra Ministeri, la cooperazione fra Ministeri ed Enti pubblici nazionali esistenti, la cooperazione fra questi ultimi (Ministeri ed Enti nazionali) ed Enti locali e territoriali. Il Piano, nelle sue determinazioni (insiemi di azioni e di interventi), sia nella fase della sua elaborazione, che ancor più nella fase della sua gestione e realizzazione, deve procedere con l'iniziativa e la operatività di numerosi enti dell'amministrazione pubblica, con competenze e responsabilità diverse, ma molto interdipendenti nella concreta applicazione. Come già indicato nella Nota aggiuntiva, "la quota di gran lunga più rilevante di competenze di intervento è affidata, dalla legislazione vigente, agli Enti locali ed alle Regioni. Il correttivo alle implicazioni negative del decentramento è individuato, soprattutto nella normativa più recente, nella attribuzione al Ministero dell'Ambiente di poteri sostitutivi nel caso di inerzia o di inadempienza. Ma l'esperienza recentemente avviata attorno al bacino fluviale del Po, alle grandi città, al Mezzogiorno, alle aree ad alto rischio di crisi ambientale e ad alcune situazioni di emergenza, indica l'utilità di sviluppare schemi di collaborazione/cooperazione flessibili tra Governo e Regioni, da adeguare agli obiettivi da perseguire, alla natura dell'intervento ed ai mezzi a disposizione".

Ecco perché il Piano decennale, insieme alla determinazione di detti obiettivi, interventi e mezzi, dovrà anche indicare tali schemi di collaborazione/cooperazione. Lo strumento amministrativo a disposizione - secondo la Nota aggiuntiva - rimane l'*accordo di programma*, la cui applicazione alla materia ambientale può dar luogo a modelli differenziati funzionalmente

e per aree territoriali. Ebbene il Piano decennale includerà una "topografia" dell'"*amministrazione per accordi*", che dovrà scaturire dai programmi elaborati.

### 7.3. *Gli strumenti conoscitivi e di controllo*

Il Decamb dovrà anche contenere tempi e modi di funzionamento del "*Sistema informativo nazionale per l'Ambiente*" (SINA).

Tale sistema sarà composto da un insieme di "comunicazioni" informatiche fra tutti i centri informativi e decisionali che sono coinvolti dai programmi. Il Decamb dunque cercherà di adattare plasticamente il Sina alle esigenze e alle caratteristiche del Piano stesso.

Il primo e più importante archivio del Sina dovrà perciò essere quello degli *indicatori sui quali saranno costruiti gli obiettivi* del Piano, e quello dei dati reali e programmatici in base ai quali si sono costruiti i programmi. Il Decamb dovrà dare - magari in appendice - le istruzioni per l'alimentazione e la gestione del Sina da parte di tutti gli enti produttori di dati che sono coinvolti nel Piano decennale.

Così strutturato, il Sina diventa uno strumento essenziale di conoscenza, nonché di controllo, della situazione, degli obiettivi e della tendenza verso il conseguimento degli obiettivi stessi, cioè della realizzazione dei programmi e in definitiva del Piano stesso.

### 7.4. *Gli strumenti tecnico-scientifici*

La politica dell'ambiente è, come è noto, largamente influenzata dalle tecnologie a disposizione. E queste ultime sono ovviamente fortemente influenzate - forse in modo assai più diretto di quanto non avvenga in altri settori della tecnologia stessa - dai progressi scientifici in corso.

Il Decamb - benché non possa programmare i "risultati" della ricerca tecnologica stessa, (e dei progressi scientifici che la sostengono), dovrà tuttavia programmare sia le grandi direttrici della ricerca, perché siano funzionali agli obiettivi proposti dal Piano stesso e nei suoi programmi, sia l'ordine di grandezza delle risorse pubbliche finanziarie che dovranno essere canalizzate lungo le diverse direttrici indicate.

Il Decamb dovrà inoltre indicare le modalità attraverso cui la ricerca, soprattutto applicata, verrà svolta in modo fortemente aderente - anche sot-

to il profilo istituzionale ed operativo - con i programmi dei quali dovrebbe essere strumento di applicazione e di realizzazione.

#### *7.5. Gli strumenti di politica economica*

Si intendono per strumenti di politica economica, quegli strumenti che sono a disposizione dell'autorità economica dello Stato (e degli altri enti pubblici eventuali, territoriali e non) e che possono incidere sui comportamenti del settore privato (consumatori e produttori) e sulle scelte fatte in materia ambientale. Si tratta in genere di strumenti indiretti di "incentivazione" a *fare* o *non fare* qualcosa, mediante la introduzione di tasse *ad hoc* o semplicemente l'uso della tassazione ordinaria in termini discriminanti, la manovra dei trasferimenti, la manovra della adozione di regole più o meno restrittive in materia amministrativa etc.

Ciascun programma operativo del Decamb conterrà l'esame di quali fra questi strumenti potrà favorire o sfavorire il perseguimento degli obiettivi definiti, attraverso l'influenza prodotta sugli operatori del mercato.

Il Decamb riassumerà pertanto, per quegli strumenti aventi una valenza generale, in quale modo si dovrà gestire nel decennio il repertorio di strumenti economici e finanziari alla luce degli obiettivi perseguiti e dei traguardi fissati.

#### *7.6. Gli strumenti operativi*

Per strumenti operativi qui si intende quell'insieme di metodi e di tecniche procedurali atte a favorire - nel corso dell'elaborazione di programmi, piani, progetti all'interno delle grandi aree di programmazione ambientale previste dal Decamb - una efficace e razionale gestione delle operazioni rappresentate da quei programmi, piani e progetti.

La elaborazione dello stesso Decamb, perseguita con i metodi sopra descritti, costituisce già di per se un fattore di razionalizzazione di tutte i programmi, interventi e azioni "a valle" del Piano stesso e dei suoi programmi. Infatti gli obiettivi del Piano, espressi in termini di appropriati indicatori, e la sequenza di azioni previste dai programmi, con i loro rispettivi indicatori di conseguimento, già costituiscono di per se una "batteria" di

parametri cui ancorare e vincolare le analisi e valutazioni progettuali "a valle".

Ma la generazione multipla di piani e progetti - ancorchè facilitata dalla esistenza del Piano, sia nella concezione, sia nella valutazione - non avrebbe che da guadagnare se seguisse dei metodi e delle regole uniformi, precedentemente stabilite, e concepite in modo da renderne ancora più facile la lettura critica e di valutazione e ancora più in generale la gestione.

Gli strumenti operativi (o organizzativi) cui si fa riferimento sono appunto l'insieme di queste regole, di questi "manuali" ufficiali, che definiscono i requisiti procedurali e redazionali dei programmi e progetti fin dal momento della loro concezione.

## 8. Il compito degli attori

Il Decamb dovrà anche contenere una parte nella quale - dopo le opportune consultazioni - si indicheranno i ruoli e i compiti che nell'esecuzione del Piano stesso potranno e dovranno svolgere un certo numero di "attori", di protagonisti della azione e della politica per l'ambiente nel prossimo decennio. Infatti, abitualmente si considera compito dell'attuazione dei Piani elaborati dalle pubbliche amministrazioni, le amministrazioni pubbliche stesse, senza molto riguardo ad altri soggetti della società, come le famiglie, i movimenti privato-collettivi, le imprese produttive ed altri enti non orientati al mercato e al guadagno, che ricoprono dei ruoli fondamentali nella vita sociale ed economica; ruoli che se esercitati al di fuori delle direttive comunitarie comunemente elaborate, rischiano di tramutarsi facilmente in ruoli ostacolanti e perfino ostili rispetto alle intenzioni e ai programmi del Piano.

Gli attori del Piano sono infatti di *tre categorie*:

1. le *famiglie*, come luoghi di consumo e - ormai - anche di produzione in misura crescente, e anche le altre collettività che sono comunque luoghi di partecipazione alla vita economica e sociale;
2. le *imprese*, produttrici di beni e servizi ed altri enti privati che svolgono attività, magari non strettamente economica, ma che influenzano notevolmente l'ambiente;
3. la *pubblica amministrazione*, in tutta la sua vastità e composizione di servizi, enti, agenzie, etc.

Nei diversi programmi del Piano la partecipazione e la cooperazione di ciascuna di questi tre soggetti (e non solo del terzo) è indispensabile, e deve essere ricercata nella fase di elaborazione del Piano, e impegnata e "contrattata" nella fase di gestione dello stesso.

### 8.1. Famiglie e altre collettività private

Le famiglie e altre collettività sociali di convivenza e di vita, sono in quanto unità elementari di consumo, dei protagonisti essenziali di una politica ambientalista. I comportamenti e le azioni volontarie che provengono da questi soggetti svolgono un ruolo strategico essenziale per la protezione e promozione dell'ambiente; e nulla impedisce - ma anzi tutto suggerisce - che tali comportamenti e tali azioni vengano opportunamente concordate, unitariamente agli interventi degli altri soggetti, affinché nei limiti del possibile non si contrastino ma anzi abbiano un effetto sinergetico.

In particolare, per le azioni che comunque possono implicare dei costi finanziari o comunque operativi, la concertazione del Piano e dei programmi potrebbe individuare delle azioni *in concorso*, sia finanziario che operativo, ciò che - a seconda dei diversi punti di vista - potrebbe incentivare e diminuire l'intervento (e il costo da sopportare) da parte di ciascuno dei soggetti.

Naturalmente l'impegno concreto dovrebbe essere concertato con organismi che abbiano la credibilità ma anche la capacità di impegnare i soggetti che rappresentano: e ciò è una difficoltà inerente ben comprensibile nel settore in cui la decisionalità è la più frammentata, e quasi polverizzata. Tuttavia l'associazionismo ambientalista, i sindacati e varie emergenti forme di associazionismo dei consumatori sono fenomeni che dovrebbero essere potenziati e valorizzati. E ciò perché gli enti che ne scaturissero possano assumere un ruolo sociale di "negoziatori", per conto delle unità familiari rappresentate, delle varie esperienze di cooperazione che si dovessero ritenere necessarie nell'elaborazione del Piano, per dare concretezza operativa al conseguimento di alcuni obiettivi del Piano stesso.

Naturalmente, trattandosi di poteri decisionali e di comportamenti così frazionati, un ruolo non marginale possono avere le azioni di tutti gli enti preposti in qualche modo all'orientamento e all'educazione del cittadino: le scuole, le chiese, i *mass media*, le varie forme di associazionismo culturale. E quindi un ruolo preminente ha anche quella parte della pubblica amministrazione che già svolge - e nei programmi futuri dovrà più precisamente svolgere - opera di educazione ambientalista. Anzi questi programmi educativi, del comportamento ambientalista, che notevole successo hanno avuto anche in piena spontaneità- si inseriranno fra i programmi del Piano; e, in quanto preminenti nel quadro degli obiettivi, troveranno il loro giusto posto nella "struttura di programma", di cui si è detto.

Il Decamb dovrà indicare di quali accordi concreti si dovrà sostanziare questa desiderata cooperazione. In che modo si dovrà, nei diversi programmi, incontrare il concreto comportamento di questo tipo di operatori: i consumatori, le famiglie, le collettività private. E si vedrà fino a qual punto comportamenti anche opposti di segno e di interesse fra stato o ente pubblico e famiglie (specie dei lavoratori dipendenti, rappresentati dai sindacati) potranno trovare sanzione e disciplina in accordi o contratti, in ragione di comuni obiettivi ambientalisti.

### 8.2. *Imprese e altri operatori socio-economici*

Analogamente, e con ancor maggiore efficacia (dato l'impatto diretto che ogni attività economica-produttiva ha sulle condizioni ambientali), il Decamb indicherà quali concreti apporti saranno contrattati con il settore della produzione agricola, industriale, terziaria e quale ruolo gli operatori di questi settori si impegneranno a dare alla realizzazione dei vari programmi del Piano.

Naturalmente le azioni e gli interventi che in materia verranno concordati, saranno stati già descritti all'interno di ciascun programma, soprattutto dei programmi definiti di "compatibilità ambientale". Ma il Decamb dovrà fornire anche un riassunto degli impegni, per categoria di operatori, che potranno essere anche oggetto di speciali contratti di programma a livello nazionale.

Naturalmente, nei contenuti di tali accordi entreranno come oggetto di esame, discussione, negoziazione, tutti gli "strumenti" a disposizione dei pubblici operatori per "regolare" e disciplinare le attività private: dagli strumenti tradizionali fiscali, opportunamente adattati al caso ambientale, agli strumenti di incentivazione finanziaria, di regolazione e normazione, fino a strumenti più nuovi di assistenza tecnica alle politiche ambientali, con la dotazione di un *Corpo di esperti* (in scienze ambientali) capaci di assistere le imprese di fronte ad evidenti "casi" di politiche aziendali con impatto ambientale.

### 8.3. *La Pubblica Amministrazione*

Naturalmente, il Decamb non potrà non riassumere i ruoli dei diversi comparti della PA nella esecuzione dei diversi programmi. In questa parte tuttavia, un peso particolare dovrà darsi a quelle azioni "generali" di servizio che la PA potrà fornire - ai diversi livelli operativi, dalla struttura cen-

trale, alle strutture regionali e a quelle locali - per l'attuazione del Piano, per esempio:

- la preparazione dei suoi stessi funzionari (coinvolgimento, per es. della Scuola superiore della PA);
- la formazione di un sistema giudiziale adattato alla materia ambientale e al "diritto ambientale";
- ed ogni altro campo di azione che può rappresentare un miglioramento dell'efficacia generale di tutta l'amministrazione nei riguardi della politica ambientale, ed in particolare verso l'uso degli strumenti amministrativi indicati dal Decamb.

## 9. Il finanziamento del piano

Il Decamb si dovrebbe concludere, in modo abbastanza coinvenzionale, con un quadro finanziario dei diversi programmi, nei quali saranno indicati gli apporti finanziari dei vari settori istituzionali della contabilità nazionale, ed in particolare il ruolo finanziario della PA nel suo complesso.

Se il dettaglio territoriale dei Programmi lo renderà possibile (e nella misura in cui lo renderà possibile) si tenderà anche a fornire una articolazione territoriale (per regioni o ecosistemi urbani) di detto quadro finanziario.

Naturalmente il detto quadro finanziario del Piano sarà fornito dopo le adeguate verifiche di compatibilità nei confronti dell'intera finanza pubblica, così come emergerà all'analisi prospettiva ipotetica del Piano stesso.

Questa parte del Decamb si ricollegherà alla prima parte del Decamb stesso, quella che prospetterà un Quadro complessivo di sviluppo delle attività socio-economiche del Paese, e quindi anche dei suoi conti finanziari, pubblici e privati.

Se e come - nella prima parte - sarà dato conto di nuovi concetti di contabilità sociale ed economica del Paese, e si introdurranno nuove stime dei costi e dei benefici connessi alle politiche ambientaliste (e ciò dipenderà dai risultati del Progetto di lavoro già avviato dal Ministero con il Cnr, concernente un "*Sistema di contabilità del patrimonio ambientale*" - Progetto COPAMB), il Decamb potrà contenere anche una stima dei suoi risultati in termini macro-economici, in termini di costi e benefici generali della sua applicazione, rispetto al benessere nazionale "netto".