



Commissione Nazionale per il Progetto 2005

Area Ambiente e Territorio

INDICE

Nota introduttiva	Pag. 2
Scheda 1 – Una strategia europea per l’ambiente	Pag. 3
Scheda 2 – Fiscalità ecologica	Pag. 6
Scheda 3 – Protocollo di Kyoto e efficienza energetica	Pag. 8
Scheda 4 – Nuova governance ambientale	Pag. 11
Scheda 5 – L’innovazione ecologica dell’industria	Pag. 12
Scheda 6 – Pianificazione urbanistica sostenibile e governo integrato del territorio	Pag. 13
Scheda 7 – Riassetto idrogeologico	Pag. 16
Scheda 8 – Mobilità ecoefficiente	Pag. 18
Scheda 9 – Valorizzazione del patrimonio naturale	Pag. 20
Scheda 10 – Gestione dei rifiuti	Pag. 22
Scheda 11 – Gestione dell’acqua	Pag. 24
Scheda 12 – Salute e sicurezza nel lavoro	Pag. 26
Scheda 13 – Una intesa di sostenibilità per il bacino del Po	Pag. 29

Nota introduttiva

Per la redazione di alcune schede ci siamo avvalsi, in particolare, delle elaborazioni congressuali di Sinistra Ecologista.

L'insieme delle schede non esaurisce, ovviamente, il tema della modernizzazione ecologica della nostra economia. E' solo un primo e provvisorio elenco delle priorità di un programma di governo che abbia al centro l'idea di uno sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi, gli strumenti e le azioni indicate nelle schede convergono su un punto fondamentale: l'incremento della produttività delle risorse (umane, ambientali, organizzative) è il fattore decisivo di un'economia più dinamica e competitiva, capace di generare investimenti, lavoro e reddito.

Questo assunto è assai chiaro nei cruciali settori dell'energia e dei servizi a rete. Quando, ad esempio, parliamo di risparmio energetico, non intendiamo soltanto che bisogna usare meno energia, ma usarla in modo più efficiente – cioè produrre più lavoro, più beni e più ricchezza per ogni chilowattora consumato.

In termini più generali, il risparmio – ovvero la riduzione degli sprechi e delle rendite – non è tanto una questione di moralità e di etica, quanto una condizione indispensabile per rilanciare la crescita e innalzare il livello del benessere collettivo in un contesto che non può fare a meno della dimensione europea: è questo il messaggio principale che si può evincere dalle schede.

L'attuazione del Protocollo di Kyoto, in questa prospettiva, è per l'Italia non semplicemente un vincolo impegnativo, ma una opportunità di innovazione del sistema produttivo, associata alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale del Paese, delle sue città e dei suoi territori.

L'idea dello sviluppo sostenibile, infine, poggia su due gambe, a cui le schede rivolgono una significativa attenzione.

La prima è quella della fiscalità ecologica. La fiscalità è beninteso una, e quella ecologica non è aggiuntiva. La fiscalità è ecologica o meno in relazione alle tariffe dell'energia e dei trasporti pubblici, al prezzo dell'acqua, alle accise sui carburanti, al pricing dei parcheggi, al regime dell'Ici, e così via. In altre parole, non si tratta di introdurre qualche altro capitolo nel carico fiscale, ma di riarticolarlo incentivando gli investimenti nella qualità ambientale e nelle tecnologie pulite.

La seconda gamba è costituita da una coraggiosa riorganizzazione istituzionale che attribuisca alla mano pubblica una reale capacità di programmazione strategica (a partire dalla questione dell'energia), ponendo fine alla confusione di ruoli, interessi, linguaggi oggi esistente nelle diverse responsabilità di governo.

SCHEDA 1 - Una strategia europea per l'ambiente

Con l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto l'impegno internazionale per la lotta ai cambiamenti climatici entra in una nuova fase. L'UE ha cominciato a ridurre le proprie emissioni di gas serra e adesso deve preparare le strategie di medio e lungo termine per vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici, all'interno del suo territorio e in collaborazione con la comunità internazionale.

I cambiamenti climatici sono una realtà: nel corso del XX secolo la temperatura media è aumentata di circa 0,6 °C a livello planetario e di oltre 0,9 °C in Europa.

Per l'effetto ritardato che esse hanno sul sistema climatico, le emissioni prodotte in passato faranno salire ulteriormente la temperatura nel XXI secolo e si prevede che le emissioni aumenteranno ancora nei prossimi decenni. Le temperature su scala mondiale dovrebbero pertanto aumentare di 1,4 - 5,8 °C entro il 2010 (rispetto alle temperature del 1990) e di 2,0 - 6,3 °C in Europa.

Questo fenomeno deve essere rallentato e infine arrestato. Già nel 1996 il Consiglio dei ministri dell'UE dichiarava che le temperature medie a livello planetario non dovessero superare di oltre 2 °C le temperature del periodo pre-industriale. Tale obiettivo deve essere rilanciato e tradotto in termini di politiche concrete su scala europea e su scala globale

Nei prossimi decenni la percentuale delle emissioni prodotte dall'UE a 25 rispetto alle emissioni globali di gas serra dovrebbe scendere sotto il 10%, mentre le emissioni dei paesi in via di sviluppo dovrebbero aumentare fino a superare il 50% del totale. Anche se si considerano insieme le emissioni storiche e quelle future, tra il 2030 e il 2065 il contributo cumulativo dei Paesi sviluppati e quello dei Paesi in via di sviluppo dovrebbe essere lo stesso. Si può pertanto dedurre che anche se l'UE dimezzasse le proprie emissioni entro il 2050, non ci sarebbero conseguenze significative sulle concentrazioni atmosferiche se altri paesi responsabili di ingenti emissioni non procederanno ad analoghi tagli consistenti.

I Paesi in via di sviluppo sono più vulnerabili ai danni provocati dai cambiamenti climatici rispetto ai paesi industrializzati, ma temono che l'abbattimento delle emissioni possa ostacolare il loro sviluppo economico. L'esperienza dei nuovi Stati membri dell'UE durante la ripresa economica della seconda metà degli anni '90 dimostra tuttavia che tali timori non sono necessariamente fondati. I Paesi in via di sviluppo saranno più inclini ad adottare politiche climatiche se queste contribuiranno a realizzare obiettivi di sviluppo più ampi.

La lotta ai cambiamenti climatici offre inoltre altri vantaggi che riguardano quasi esclusivamente i paesi che partecipano a tali iniziative: per citare un esempio, è possibile migliorare sensibilmente l'efficienza energetica e introdurre fonti energetiche a basso contenuto di carbonio che a loro volta contribuiranno a sostenere una crescita rapida. Anche i benefici per la salute derivanti da una migliore qualità dell'aria possono essere un motivo importante per abbattere le emissioni ed in effetti alcuni Paesi stanno già attuando una serie di politiche in tal senso.

I Paesi in via di sviluppo potrebbero essere maggiormente incoraggiati a partecipare alle iniziative internazionali finalizzate a ridurre le emissioni. Se, ad esempio, le imprese situate nei Paesi in via di sviluppo potessero partecipare al sistema di scambio delle quote di emissione, questi Paesi potrebbero beneficiare di una vera riduzione delle emissioni.

Nei prossimi cinquant'anni la sfida dell'innovazione sarà notevole. Saranno infatti necessari profondi cambiamenti nelle modalità di produzione e utilizzo dell'energia in tutto il mondo. Alcuni di questi cambiamenti nel consumo energetico avverranno comunque: fattori come l'aumento costante dei prezzi dei combustibili fossili porteranno verosimilmente a rinunciare parzialmente al loro impiego. A prescindere da sviluppi di questo tipo, in tutti i settori economici occorreranno ulteriori cambiamenti tecnologici, oltre a misure finalizzate a ridurre l'emissione dei gas serra diversi dal CO₂ e a conservare o potenziare i pozzi di assorbimento del carbonio. Questi risultati potranno essere conseguiti solo con una combinazione di politiche di incentivo e disincentivo.

Più i prezzi rispecchieranno effettivamente i costi esterni e più la domanda rappresenterà meglio la sensibilità dei consumatori nei confronti delle problematiche del clima, più aumenteranno gli investimenti in tecnologie più compatibili con il clima. L'attribuzione di un valore di mercato ai gas serra – ad esempio attraverso lo scambio delle quote di emissione o l'applicazione di tasse o imposte – offrirà un incentivo finanziario che porterà a ridurre

la domanda di energia e a promuovere l'impiego di tali tecnologie, e incentiverà ulteriormente lo sviluppo tecnologico.

Analogamente, l'abolizione di sovvenzioni che comportano un impatto negativo sull'ambiente servirà a creare una situazione di parità tra le varie fonti energetiche (secondo uno studio dell'Agenzia europea dell'ambiente, nel 2004 i sussidi energetici annui destinati ai combustibili solidi, al petrolio e al gas nell'UE a 15 superavano i 23,9 mld EUR e quelli destinati alle fonti di energia rinnovabili i 5,3 mld EUR). E, viceversa, l'esperienza europea dimostra che l'adozione di politiche di sostegno attivo ha consentito di ridurre drasticamente i costi unitari legati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel periodo 1980-1995 (-65% per il fotovoltaico, -82% per l'energia eolica, -85% per la generazione di energia elettrica da biomassa).

Politiche di incentivo intelligenti ed economicamente efficaci dovrebbero inoltre sfruttare i normali cicli di sostituzione del capitale. Per una trasformazione graduale servirà un quadro politico-strategico stabile e di lungo termine. Visto che lo stock di capitale mondiale nell'industria dell'elettricità dovrà essere rinnovato o ampliato nei prossimi trent'anni, è necessario istituire tale quadro il più rapidamente possibile. Non si può perdere un'occasione di questo tipo visto che gli investimenti nel settore della produzione di elettricità e nei comparti dell'industria, delle infrastrutture di trasporto e delle costruzioni determineranno le emissioni di CO₂ per vari decenni a venire.

Molte tecnologie di abbattimento delle emissioni di gas serra sono già disponibili o si trovano in una fase pilota avanzata. Se le 15 tecnologie ritenute oggi più promettenti fossero sfruttate al massimo, sarebbe possibile evitare la maggior parte delle emissioni di riferimento previste nel 2050. Di queste, cinque riguardano l'efficienza energetica: da ciò si può dedurre che un elemento fondamentale di qualsiasi futura strategia energetica dell'UE deve basarsi sul miglioramento dell'efficienza energetica alla luce dell'efficacia dei costi e sul risparmio energetico.

Le azioni in questo campo vanno inoltre ad integrare la strategia di Lisbona, rafforzano la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, creano numerosi posti di lavoro in Europa e rendono l'industria più competitiva, riducendone il consumo di energia.

Nell'ambito della strategia di Lisbona è evidente che l'UE può sfruttare il vantaggio che le deriva dal fatto di precorrere i tempi in questo campo e può dunque ottenere un vantaggio competitivo incentrandosi sulle tecnologie ecocompatibili con il sistema climatico ed efficienti sotto il profilo delle risorse che altri paesi dovranno alla fine utilizzare. A titolo di esempio, i Paesi all'avanguardia nel settore dell'energia eolica vantano ora il 95% delle industrie delle turbine eoliche, settore in rapida espansione. In prospettiva, un fenomeno analogo potrebbe emergere anche in altri paesi e in altri settori, come quello automobilistico o aeronautico. I vantaggi competitivi saranno inoltre rafforzati se aumenta e diventa più attiva la partecipazione ad un futuro accordo internazionale sul clima.

Dai dati scientifici disponibili emerge che anche il raggiungimento dell'obiettivo dei 2 °C comporterà una notevole attività di prevenzione e di adattamento in tutto il pianeta. Finora però pochi Stati hanno affrontato il problema della necessità di ridurre la vulnerabilità e di aumentare la resistenza agli effetti dei cambiamenti climatici.

L'adattamento ai cambiamenti climatici comporterà nuove ricerche per prevederne gli impatti a livello regionale, al fine di consentire ai soggetti, pubblici e privati, a livello locale e regionale di sviluppare soluzioni di adattamento economicamente efficaci.

Tra le zone particolarmente sensibili ai cambiamenti climatici si ricordano le zone basse in prossimità delle coste e nei bacini idrografici, le zone montagnose e le aree ad alto rischio di veder aumentare fenomeni come tempeste e uragani.

I settori economici che dipendono dalle condizioni atmosferiche, come l'agricoltura, la pesca, la silvicoltura e il turismo, corrono rischi più gravi di altri settori e più di altri hanno dunque la necessità di adeguarsi ai cambiamenti climatici. Da questo punto di vista i Paesi in via di sviluppo sono i più vulnerabili per l'elevata dipendenza da questi settori economici sensibili al clima e per la loro scarsa capacità di adattamento. Il rafforzamento di tale capacità dovrebbe contribuire anche al loro sviluppo.

I prossimi passi

Attuazione immediata ed efficace delle politiche adottate

- l'UE è riuscita ad abbattere le proprie emissioni del 3% rispetto al 1990, ma manca ancora molto per raggiungere l'obiettivo di riduzione dell'8% fissato nel Protocollo di Kyoto. In questo contesto è necessario attuare completamente le misure proposte nel Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e nel Libro bianco sulla politica dei trasporti, ad esempio la tariffazione delle infrastrutture o la revisione della direttiva "Eurovignette", e le misure che incentivano il riequilibrio tra i vari modi di trasporto a favore del trasporto su rotaia e per vie navigabili, come quelle previste dalla politica sulle reti transeuropee di trasporto.
- Occorre inoltre tentare di eliminare le strozzature che ostacolano la diffusione di tecnologie esistenti o di tecnologie nuove e promettenti e le nuove iniziative (ad esempio la valutazione delle potenzialità di un mercato UE per i certificati verdi o la rapida attuazione del piano d'azione sulle tecnologie ambientali).
- Un elemento determinante a tal fine sarà il rafforzamento del sostegno agli investimenti a favore delle tecnologie favorevoli al clima nell'ambito di voci di bilancio diverse nel nuovo bilancio comunitario per il periodo 2007-2013.
- Serve inoltre un rinnovato e consistente impegno in tutta Europa per fare dei veri passi avanti riguardo all'efficienza energetica, a partire dalla piena implementazione della direttiva sull'efficienza energetica degli edifici e più in generale degli insediamenti residenziali e produttivi.

Attività di ricerca più numerose e più mirate

- La ricerca deve essere orientata ad approfondire ulteriormente le conoscenze sui cambiamenti climatici (compresi i legami con i processi oceanici), a trattare gli impatti su scala mondiale e regionale e a sviluppare strategie di adattamento e mitigazione economicamente efficaci, anche per i gas diversi dal CO₂.
- A tal fine si potrebbero incrementare sensibilmente gli stanziamenti UE destinati alle attività di ricerca e sviluppo sulle tecnologie compatibili con il clima nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo, principalmente nei settori dell'energia e dei trasporti e in secondo luogo in agricoltura e nell'industria.

Una nuova fase per il Programma europeo per il cambiamento climatico nel 2005

- L'obiettivo è istituire un regime multilaterale per i cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012, che preveda la significativa partecipazione di tutti i paesi sviluppati e la partecipazione dei paesi in via di sviluppo, che punti a contenere l'aumento della temperatura su scala mondiale entro 2 °C e che possa essere considerato uno strumento per condividere in maniera equa l'impegno di tutti i principali soggetti che intervengono.
- Gli impegni di riduzione delle emissioni che l'UE potrebbe assumersi nell'ambito di un regime di questo tipo dovrebbero dipendere dal grado e dal tipo di partecipazione degli altri principali paesi coinvolti.
- L'UE dovrebbe dichiarare apertamente l'intenzione di proseguire nel proprio impegno a vincere la battaglia contro i cambiamenti climatici e a onorare gli impegni già assunti. L'UE dovrebbe mostrare la propria determinazione ad ottenere riduzioni più consistenti e a più lungo termine delle proprie emissioni di gas serra nell'ambito di un accordo internazionale sulla strategia futura per il periodo successivo al 2012, che garantisca riduzioni a livello mondiale tali da conseguire l'obiettivo dei 2 °C.

SCHEDA 2 - Fiscalità ecologica

Garantire la sostenibilità dello sviluppo non è solo una condizione necessaria per la tutela dell'ambiente e per la qualità della vita, ma sempre più anche un fattore di competitività delle imprese e dei sistemi territoriali. Tra politiche di sostenibilità e competitività economica si può stabilire un rapporto virtuoso. Già oggi molte esperienze e numerosi dati lo dimostrano. Ma è al tempo stesso un rapporto complesso: gli effetti delle politiche ambientali sulla competitività possono essere diversi in relazione ai settori produttivi, alla congiuntura economica, alle regole commerciali che si affermano sul piano internazionale. Molto dipende dalle politiche che si attuano e dalla capacità delle imprese di attrezzarsi per cogliere al meglio queste opportunità.

In che modo si può orientare lo sviluppo verso la sostenibilità? Di quali politiche pubbliche abbiamo bisogno? Noi pensiamo che agli strumenti di "comando e controllo" (divieti, limiti, controlli amministrativi, sanzioni) si devono sempre più affiancare politiche che utilizzano strumenti economici e finanziari – a partire dalla fiscalità ecologica – e politiche ambientali di "terza generazione", basate su accordi volontari, certificazioni di qualità, contabilità ambientale, trasferimento di conoscenza alle imprese.

E' evidente che quanto più si passa da una politica di mera tutela dell'ambiente ad una politica di sostenibilità dello sviluppo, tanto più si devono utilizzare politiche e strumenti che non sono quelli di comando e controllo. L'obiettivo della sostenibilità deve essere incorporato coerentemente nella politica economica, in quella industriale, in quella fiscale.

La fiscalità ecologica assume perciò un rilievo del tutto particolare, per il suo carattere di trasversalità rispetto alle altre politiche di settore, sia sul piano dell'efficacia ambientale sia su quello dell'efficienza economica.

Occorre pertanto un vero e proprio intervento di "riforma fiscale ecologica", sulla base di alcuni criteri fondamentali:

- 1) rimodulare l'incidenza del carico tributario dal lavoro al consumo e al prelievo delle risorse naturali, internalizzando i costi ambientali;
- 2) invarianza di gettito, nella consapevolezza dei vincoli di bilancio pubblico;
- 3) favorire gli investimenti in alcuni settori strategici attraverso incentivi premianti la competitività ecologicamente virtuosa e l'applicazione di tecnologie innovative e pulite.

Si tratta, in altre parole, di garantire da un lato un uso più efficiente della risorsa più scarsa – l'ambiente – e dall'altro una riduzione del prelievo sui redditi da lavoro e d'impresa. A tal fine è necessario articolare un sistema complesso di incentivi e disincentivi ad invarianza del carico fiscale complessivo. Incentivare, ad esempio, il risparmio e l'efficienza energetica, lo sviluppo delle fonti rinnovabili, il riutilizzo ed il riciclaggio dei materiali, lo sviluppo di modalità di trasporto a minor impatto ambientale, in generale tutto ciò che favorisce una riconversione ecologica dei modi di produzione. Disincentivare, al contrario, il consumo di territorio, le forme di trasporto più inquinanti, gli sprechi di acqua, l'uso di sostanze nocive, le emissioni di gas serra.

Non si tratta di interpretare questi principi in maniera punitiva, né di aumentare il carico fiscale sulle imprese, ma di usare la leva fiscale sulla base dei principi della "responsabilità condivisa" e "chi inquina paga", in modo da favorire sistemi di gestione e di produzione ambientalmente compatibili.

La nostra proposta si ispira, da questo punto di vista, agli indirizzi dell'Unione Europea (è del tutto evidente che su questa materia si deve cercare una armonizzazione a livello comunitario) e ad esperienze già avviate in altri Paesi, in particolare la Germania, la Svezia, l'Olanda, la Danimarca.

Anche in Italia si sono avviate nel corso dell'ultimo decennio, e soprattutto durante i governi dell'Ulivo, alcune prime esperienze, seppur limitate, di fiscalità ecologica: la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto degli impianti industriali, la carbon tax sulle emissioni di anidride carbonica, la detassazione degli investimenti ambientali per le piccole e medie imprese prevista dalla legge finanziaria 2001, le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie, il passaggio da tassa a tariffa sui rifiuti.

Oggi non c'è semplicemente da riprendere un cammino interrotto. C'è bisogno invece di dare organicità e forza ad una strategia che, anche attraverso un efficace sistema di fiscalità ecologica, consideri fondamentale l'obiettivo della qualità e della sostenibilità dello sviluppo.

Nell'ambito di un nuovo patto fiscale con gli italiani è dunque matura la necessità di una riforma che comprenda l'uso della leva fiscale per lo sviluppo sostenibile e la modernizzazione ecologica dell'economia. Va in questo senso la proposta di legge presentata alla Camera dal gruppo dei DS.

L'attuazione di una riforma fiscale ecologica prevede una ampia articolazione di interventi normativi e

ordinamentali che possono tradursi in un pacchetto complessivo, ma anche dislocarsi puntualmente e più rapidamente nelle varie politiche fiscali di settore. I principali cardini riformatori e gli indirizzi legislativi riguardano:

- 1) L'attuazione del Protocollo di Kyoto, secondo le modalità e le scadenze previste, per gli obiettivi di riduzione globale dei gas ad effetto serra; la tassazione dei combustibili fossili e la energy carbon tax; l'imposta sui composti organici volatili (COV);
- 2) La detassazione degli investimenti in ricerca e sviluppo finalizzati alla sostenibilità ecologica;
- 3) Gli incentivi ai sistemi comunitari di certificazione ambientale di processo e di prodotto (EMAS ed Ecolabel ecc.)
- 4) Incentivazioni per le imprese innovative ed ecosostenibili e per le PMI che aderiscono al sistema comunitario di ecogestione;
- 5) Incentivi selettivi per le start-up nel settore ambientale a favore di soggetti imprenditoriali che iniziano una attività produttiva, rigorosamente verificata, di rilevanza strategica per il Paese in settori rilevanti sotto il profilo della qualità ambientale (es. raccolta differenziata dei rifiuti, agricoltura biologica, risanamento idrogeologico del territorio, manutenzione e restauro dei boschi, riqualificazione ambientale delle strutture turistiche, bioedilizia ecc.);
- 6) Incentivi per la partecipazione del capitale privato alla realizzazione di progetti di investimento in campo ambientale, attraverso fondi comuni di investimento mobiliare ecologici;
- 7) Incentivi per l'uso e la diffusione di carburanti a minor impatto ambientale, delle fonti rinnovabili di energia e del vettore idrogeno; una disciplina agevolativa per i soggetti che iniziano un'attività di ricerca e di produzione in questi settori;
- 8) Agevolazioni per il rilancio dei consumi ecocompatibili (es. auto ecologiche, elettrodomestici ad alta efficienza energetica) e politiche industriali di sostegno a settori strategici sotto il profilo dell'innovazione tecnologica ecologicamente compatibile;
- 9) Incentivi/disincentivi per favorire il trasporto su rotaia ed il cabotaggio, per sviluppare il trasporto pubblico e contenere il traffico nelle aree urbane (road pricing);
- 10) Incentivi per le ristrutturazioni edilizie ecosostenibili (in particolare per il risparmio energetico e per la messa in sicurezza degli edifici).

SCHEDA 3 - Protocollo di Kyoto e efficienza energetica

Primo punto

L'intensità energetica dell'Italia – la quantità di energia consumata per unità di PIL – è rimasta sostanzialmente stabile dal 1990 al 2003, con una flessione dell'1,6%. In Europa, nello stesso periodo, è invece scesa del 6%. Il vantaggio dell'Italia, dovuto ad un paniere di beni e servizi meno energivoro, ad un clima mite ed a un livello più basso di consumi pro capite, è stato perciò vanificato. Per rispettare il Protocollo di Kyoto e prepararsi ai successivi obiettivi di più consistenti riduzioni delle emissioni di CO₂, entro il prossimo decennio è necessario tenere ferma la quota di carbone, ridurre la quota del petrolio dall'attuale circa 49% al 39%, incrementare lievemente la quota di gas dal 31% al 36% e portare l'energia primaria da fonti rinnovabili dall'attuale 7% al 12%. Per realizzare questi obiettivi occorre un forte aumento dell'efficienza energetica, riducendo la domanda di energia dal valore di 185 Mtep nel 2000 al valore di 170 Mtep nel 2010 (la manovra necessaria deve valutarsi intorno a 30 Mtep, rispetto ai valori tendenziali), con una riduzione del consumo dei fossili, da 162.6 nel 2000, a 140 Mtep nel 2010. Per avere un consistente incremento di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, poiché i positivi incrementi di produzione di energia idroelettrica e geotermica possibili sono molto contenuti, è necessario un grosso sforzo di sviluppo dell'eolico, ormai competitivo, del solare fotovoltaico, del solare termodinamico a concentrazione lineare e dell'utilizzo energetico delle biomasse. Un ulteriore aumento di fonti rinnovabili può venire, infine, dall'estensione dell'utilizzo dei collettori solari per produrre calore, in particolare acqua calda, dall'utilizzo del solare termico e dai biocarburanti.

Non ha invece alcun senso riproporre un ritorno all'energia nucleare da fissione, ormai marginale ed in abbandono quasi ovunque nel mondo, per ragioni di costi troppo elevati e delle difficoltà ad assicurare sicurezza ambientale del ciclo nucleare (produzione del combustibile, gestione delle centrali, trasporto e stoccaggio delle scorie radioattive e decommissioning della centrale a fine vita). La politica della destra in campo energetico punta su un consistente aumento dell'offerta elettrica (con un forte incremento della costruzione di nuove centrali), su un forte aumento dell'utilizzo del carbone (con tecnologie tradizionali, non in grado di affrontare la riduzione delle emissioni di anidride carbonica): una politica arretrata, per nulla innovativa e, in prospettiva, obsoleta e non competitiva, in contrasto con gli impegni sottoscritti dall'Italia in applicazione del protocollo di Kyoto, ormai in vigore, e degli impegni successivi già in via di definizione.

Secondo punto

E' necessario un vero e proprio "programma nazionale per l'efficienza energetica", con l'impegno complessivo di riduzione di 30 Mtep, articolato per regioni e per settori, accompagnato dalle seguenti misure:

- incremento della efficienza energetica dei processi produttivi e dei prodotti con l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili;
- incremento della efficienza energetica degli edifici e dei sistemi di riscaldamento e rinfrescamento;
- standard energetici obbligatori e agevolazioni per gli elettrodomestici efficienti;
- standard energetici obbligatori e agevolazioni per motori elettrici industriali a più bassi consumi;
- aumento dell'impegno delle compagnie energetiche per promuovere prodotti e servizi di risparmio energetico;
- facilitazioni di accesso al credito ed agevolazioni fiscali per investimenti in risparmio energetico;
- agevolazioni per interventi edilizi con finalità di risparmio energetico;
- incremento dell'efficienza energetica delle centrali elettriche;
- sviluppo della cogenerazione industriale e urbana;
- incremento dell'efficienza energetica dei mezzi e delle modalità di trasporto, potenziando i servizi alternativi;
- accordi volontari, nazionali e regionali, per incrementare l'efficienza energetica;
- introdurre negli strumenti di pianificazione la finalità di incremento dell'efficienza energetica, connettendo ad essa una dimensione programmatica ed operativa legata ad una quota dei bilanci;
- pieno utilizzo del metodo europeo del "terzo finanziatore", agevolando gli acquisti di apparecchiature ad alta efficienza per gli utenti.

Terzo punto

Per promuovere un forte incremento delle fonti energetiche rinnovabili (12% delle fonti primarie e 25% dell'energia elettrica entro il 2010), occorre rivedere e potenziare il sistema vigente dei certificati verdi, reso, tra l'altro, meno incisivo dalle iniziative del governo.

Occorre porre in capo al gestore della rete l'obbligo di sostenere le spese di connessione per le fonti rinnovabili. Il meccanismo del certificato verde deve essere adeguato e di lungo termine. Deve assicurare una tariffa d'ingresso adeguata per almeno 10 anni, anche graduata nell'importo, accompagnata da un contratto di cessione di 20 anni (tra periodo di incentivo e periodo di mercato). Gli impegni per l'efficienza e le fonti rinnovabili presentano anche una forte dimensione di rapporto con il territorio, che va valorizzata a tutti i livelli. Negli interventi, dopo la priorità dell'efficienza nei settori di consumo, industria, civile e trasporti, e dell'attuazione di impianti che utilizzano fonti rinnovabili, dovranno essere quindi considerate le possibilità della cogenerazione e della revisione ambientale degli impianti esistenti, rendendo residuale l'impegno eventuale di nuovi siti per impianti termoelettrici.

Tutto ciò richiede un forte, nuovo impegno delle istituzioni pubbliche, ai vari livelli. Occorre definire un vero e proprio Piano energetico-ambientale nazionale, in cooperazione con le Regioni. Altrettanto importante sarà la cooperazione delle Regioni con le Province ed i Comuni.

L'idrogeno può diventare il vettore energetico per accumulare, trasportare e impiegare energia pulita, con un grande ruolo nel nuovo secolo, grazie anche al favorevole accoppiamento alle fonti rinnovabili, dovuto alla possibilità di stoccaggio meno limitate di quelle dell'energia elettrica.

L'idrogeno, non essendo disponibile in natura in forma direttamente utilizzabile come fonte energetica, va prodotto impiegando una certa quantità di energia, che è maggiore di quella disponibile nel punto di impiego: il vantaggio consiste nella possibilità di disporre di energia pulita nei centri urbani. L'ideale sarebbe produrre l'idrogeno ricavandolo dall'acqua con l'impiego di energia rinnovabile (sole, vento, biomassa, idroelettrica): ciò ha, per ora, costi elevati. Costi relativamente minori si hanno producendo idrogeno con l'impiego di combustibili fossili, ma, in questo caso, si ha produzione di carbonio che, se liberato in atmosfera, concorre ai cambiamenti climatici. Solo se la ricerca e le sperimentazioni sul confinamento stabile e sicuro dell'anidride carbonica, avessero esiti positivi, anche le fonti fossili potrebbero essere utilizzate per produrre idrogeno ed energia elettrica, senza emissione di gas serra.

Le tecnologie di produzione, trasporto e utilizzo dell'idrogeno sono ormai disponibili, ma a costi ancora elevati. L'Italia deve incrementare il proprio impegno, con adeguati investimenti, nella ricerca per l'idrogeno, per migliorare la propria presenza in un settore strategico, ben sapendo però che siamo ancora lontani dalla possibilità di un impiego esteso di tale vettore energetico.

Quarto punto

In termini di intensità energetica (energia consumata per produrre una unità di Pil), l'Italia appare un Paese virtuoso. La nostra intensità energetica (meno di 0,2 kg equivalenti di petrolio per ogni euro prodotto) è la più bassa fra i paesi sviluppati, pari a metà di quella degli USA. Questa considerazione non deve indurre un atteggiamento di trascuratezza nei confronti dei problemi energetici, in quanto l'Italia importa l'84% dell'energia che consuma ed è contemporaneamente un Paese ambientalmente fragile. Esaminando i diversi settori economici, l'industria risulta aver diminuito la propria intensità energetica di circa il 45% nell'ultimo trentennio, anche per forti cambiamenti nel mix dei prodotti. I trasporti, grande problema nazionale, risultano peggiorati (aumento del 25%), il civile (residenziale e terziario) risulta migliorato (diminuzione del 20%).

In realtà il miglioramento del civile è soprattutto apparente. Occorre ricordare che la statistica dei consumi energetici negli usi finali viene elaborata sommando alla pari consumi elettrici e consumi termici. Per valutare gli impatti ambientali è invece necessario riferirsi ai consumi primari. Pertanto è necessario sommare i contributi dei diversi vettori energetici dividendo ognuno per il relativo rendimento di produzione e distribuzione. Per esempio, per il metano che viene usato nell'edificio tale rendimento si aggira sul 90%, ma per l'energia elettrica non supera il 30%. Il mix dei vettori energetici usati nel civile ha avuto una forte evoluzione temporale nell'ultimo trentennio. La percentuale di elettricità, dell'11% nel 1971, è passata al 26% nel 2000, quando la diffusione dei condizionatori elettrici stava solo iniziando.

I margini per aumentare l'efficienza energetica sono molto ampi. Tale aumento dell'efficienza spesso è, anche economicamente, conveniente. I nostri sistemi di produzione ed i nostri modelli di consumo, infatti, sono cresciuti in presenza di un'energia fossile abbondante e a basso costo, con un sistema dei prezzi che non teneva in nessun conto i costi ambientali.

La costruzione e ristrutturazione degli edifici e la loro gestione rappresenta circa il 45% del consumo nazionale di energia in termini primari, cioè riferito ai circa 190 Mtep (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio). Inoltre, mentre il totale nazionale mostra tassi d'aumento minori dell'1% annuo, il settore civile, a causa della progressiva crescita della sua percentuale elettrica, aumenta i propri consumi primari, e le relative emissioni, del 2% annuo.

Un risultato auspicabile potrebbe corrispondere al 20% del consumo e delle emissioni riferito ai circa 84 Mtep nel 2000.

La gestione del civile è responsabile di oltre 70 Mtep. Tale quantità sta aumentando con un tasso annuo del 2%, mentre il totale nazionale aumenta con un tasso dell'1%. E' ovvio pensare ad ulteriori aumenti, elettrici e primari, legati alla diffusione dei condizionatori.

Ai consumi legati alla gestione si possono sommare quelli dovuti alla costruzione e ristrutturazione degli edifici, per un totale di 11 Mtep. Questi ultimi sono nel complesso valutabili con scarsa precisione, a causa dell'esteso sommerso.

Il riscaldamento è ancora il maggiore consumo energetico del civile. Ognuna dei circa 19 milioni di unità abitative dotate di impianto fisso di riscaldamento consuma in media una tonnellata di petrolio all'anno per questa funzione. Quindi, in cinque anni si consuma, per il solo riscaldamento, una quantità di energia pari a quella necessaria per la costruzione dell'unità abitativa. Gli anni scendono a tre considerando anche gli altri consumi.

Ovviamente nel terziario sono fortemente presenti illuminazione e condizionamento, che portano ad una percentuale di elettricità negli usi finali del 45%, mentre nel residenziale esiste una maggiore articolazione.

I consumi per la produzione di acqua calda sanitaria assommano (anno 2000) a 3,3 Mtep (12% degli usi finali nel residenziale). L'impianto per la produzione di acqua calda è presente in praticamente tutte le abitazioni. Purtroppo sono ancora presenti circa 8 milioni di scaldacqua elettrici, accompagnati da 400.000 sostituzioni annue. Gli sprechi nell'illuminazione, valutabili nel 25% dei consumi relativi, corrispondono ad un risparmio potenziale di 2 Mtep primari.

Il condizionamento estivo, sempre più diffuso, e non governato, può da solo mettere in crisi la sostenibilità del settore civile e la capacità della rete nazionale di fornire energia elettrica agli utenti dei frigoriferi.

Quinto punto

A seguito delle crisi energetiche degli anni '70, una serie di provvedimenti ha migliorato l'efficienza energetica italiana in modo tale che, a distanza di trent'anni, si può constatare che il settore industriale ha ridotto la propria intensità energetica del 45%, anche per notevoli cambiamenti nel mix produttivo. Quello dei trasporti, maggiore problema nazionale per la sostenibilità, l'ha incrementata del 25%; quello del civile (residenziale e terziario) l'ha ridotta di circa il 20%.

Il più importante documento Comunitario sull'efficienza energetica nell'edilizia riguarda i processi di gestione dell'edificio e solo indirettamente quelli di costruzione. Si tratta della Direttiva 2002/91/CE, il cui carattere è generale, rinviando agli stati membri le specifiche norme applicative.

La Direttiva conferma in modo fermo lo stretto legame intercorrente fra energia ed ambiente.

Gli articoli più importanti riguardano:

- metodologia di calcolo del rendimento energetico degli edifici, stabilita a livello nazionale o regionale;
- fissazione di requisiti minimi di rendimento;
- progettazione, per i nuovi grandi edifici, di sistemi di energia decentrati basati su fonti rinnovabili, di sistemi di riscaldamento e climatizzazione a distanza;
- eventuale introduzione di sistemi a pompe di calore;
- miglioramenti di rendimento energetico obbligatori nelle grandi ristrutturazioni;
- obbligatorietà della certificazione energetica nelle fasi di costruzione, compravendita o locazione, con validità massima di dieci anni;
- ispezione, manutenzione o sostituzione delle caldaie;
- ispezione dei sistemi di condizionamento dell'aria;
- qualificazione ed indipendenza degli esperti;
- informazione.

SCHEDA 4 - Nuova governance ambientale

In questa legislatura il governo Berlusconi ha cancellato una parte del riassetto amministrativo approvato nella precedente (prima ancora di sperimentarlo), e ha chiesto enormi deleghe legislative anche in campo ambientale (con conseguente crescita di confusione, incertezza, conflitti). Occorre, al contrario, ribadire il riordino delle competenze, già varate dal centrosinistra, in materia di lavori pubblici, trasporti, politiche ambientali e, in materia di delega ambientale, riconsegnare al Parlamento piena potestà legislativa.

Si propone, in questo quadro, l'istituzione di un Ministero per le politiche energetiche e l'attuazione del Protocollo di Kyoto. Il CIPE dovrebbe funzionare da vero e trasparente strumento di integrazione delle politiche di sviluppo sostenibile: integrazione fra le amministrazioni centrali ed europee; integrazione fra il centro, le regioni e gli enti locali, promuovendo politiche con una dimensione istituzionale di "ecosistema" e non solo di confine amministrativo: pensare in termini di ecosistemi, ovvero di bacini idrografici, di parchi naturali, di catene montuose, dunque di scale e di reti ecologiche (non piccole), attivare forme decentrate di cooperazione allo sviluppo e di democrazia partecipata.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio dovrebbe invece coordinare (su esplicita e immediata delega) le politiche di sostenibilità del Paese attraverso l'integrazione dei vari settori (industria, infrastrutture, agricoltura, etc.). A tale Ministero va affiancato un sistema di Agenzie nazionali e regionali di protezione dell'ambiente e del territorio. Il sistema integrato dei controlli ambientali a scala nazionale e regionale deve rilevare lo stato dell'ambiente, verificare gli effetti delle politiche e delle azioni, intervenire per il rispetto delle norme, promuovere conoscenza e informazione verso le autorità e i cittadini circa le condizioni dell'ambiente, per questo deve essergli garantita una elevata autonomia e assicurata la terzietà della sua azione.

Il Ministero dovrebbe inoltre promuovere una gestione ecologica degli apparati amministrativi a partire dalle strutture ministeriali fino a quelle degli enti locali (mobility manager, piano di risparmio energetico, di raccolta differenziata, verifica dei consumi, eliminazione di sprechi, contabilità ambientale, lotta agli inquinamenti).

Per quel che riguarda la riforma della Costituzione è in campo una proposta di integrazione dell'art 9, da tempo avanzata da varie forze politiche e anche da parlamentari DS, e sostenuta da significative figure istituzionali e del mondo scientifico, che costituzionalizza il valore ambientale e introduce un riferimento alla biodiversità e agli animali.

Se l'iter non dovesse concludersi, dovrebbe comunque essere ripreso nella prossima legislatura, verificando la possibilità di introdurre anche i principi dello sviluppo sostenibile e del diritto all'acqua.

La riorganizzazione delle competenze dello Stato in materia ambientale, deve avvenire a partire da una più chiara articolazione e integrazione delle attribuzioni di Stato e Regioni.

Una nuova *governance* non può inoltre prescindere anche dall'adozione generalizzata di sistemi di partecipazione informata dei cittadini, rendendoli più efficaci e trasparenti, promuovendone l'applicazione in coerenza con il quadro comunitario. In particolare anche lo Stato deve sostenere i processi partecipativi delle Agende 21 locali, l'attuazione della convenzione di Aarhus, rispettare le procedure di VIA, in particolare coinvolgendo, anche con questi strumenti, i territori e le popolazioni interessate dalla localizzazione di grandi opere e infrastrutture, riducendo e governando le ragioni di conflitto.

SCHEDA 5 - L'innovazione ecologica dell'industria

Primo punto

Molti degli attuali impianti industriali entro il 2007 dovranno essere nuovamente autorizzati e adeguati in base alla Direttiva europea 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC). La stessa Direttiva si applica anche alle nuove autorizzazioni.

L'applicazione di questa direttiva richiede che:

- siano adottate misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando le migliori tecnologie disponibili;
- l'impianto non provochi inquinamenti significativi;
- si prevenga la produzione di rifiuti e si recuperino quelli prodotti;
- l'energia sia utilizzata in maniera efficiente;
- siano prese misure necessarie per prevenire incidenti;
- il sito non sia inquinato e che, al momento della cessazione delle attività, sia ripristinato e risanato.

L'applicazione di questa Direttiva è un'occasione decisiva per la modernizzazione ecologica di una parte consistente dell'industria italiana.

Le certificazioni ambientali di prodotto (ECOLABEL), di organizzazione e gestione (ISO 14001 o EMAS), anche se sono in aumento, riguardano ancora un numero limitato di prodotti e di imprese italiane. La certificazione consente di migliorare la qualità ambientale dei prodotti e dei processi produttivi, ma comporta anche un valore aggiunto per la competitività dei prodotti e delle imprese. Occorre far diventare la certificazione ambientale un fatto di massa delle imprese italiane. In Italia ci sono circa 200 distretti che raccolgono una parte rilevante delle piccole e medie imprese. Il distretto dovrebbe diventare un riferimento per politiche ambientali più efficienti per le piccole e medie imprese, con servizi ambientali comuni, supporto tecnico, strumenti di controllo e di gestione ambientale. Un'industria ambientale ben organizzata, tecnologicamente avanzata ed economicamente forte, è necessaria per far avanzare politiche ambientali e di sviluppo sostenibile. Tale industria riguarda ormai diversi settori con migliaia di imprese: dalla gestione dei rifiuti al riciclo di diversi materiali; dalla depurazione delle acque all'abbattimento degli inquinanti in aria fino alla bonifica dei siti inquinati; dai materiali di costruzione non nocivi ai prodotti ecologici; dagli impianti per fonti energetiche rinnovabili sino ai servizi e ai prodotti ad alta efficienza energetica; dalle apparecchiature di controllo e monitoraggio degli inquinanti fino ai servizi di supporto tecnico e di gestione ambientale.

Secondo punto

Una politica ambientale avanzata e di buona qualità, può diventare un fattore di sviluppo di nuova e buona occupazione e di riqualificazione dell'industria italiana, migliorandone l'efficienza (nella gestione delle risorse, nell'impiego di energia e di materiali), la qualità e l'immagine dei suoi prodotti (il Made in Italy è un fattore di successo se legato alla qualità e alla bellezza), il rapporto tra impresa e territorio. Per affermare questa prospettiva è indispensabile ristrutturare l'attuale incentivazione pubblica a favore delle imprese, in modo da massimizzare l'innovazione tecnologica ambientale di prodotto e di processo.

Più che incentivi e aiuti a fondo perduto, occorre che le agevolazioni creditizie e fiscali favoriscano la modernizzazione ecologica, in particolare l'attuazione della Direttiva 96/61/CE, l'estensione massiccia della certificazione ambientale e le politiche di distretto per le PMI.

In Italia sono stati dati aiuti pubblici a vari settori industriali: dalla siderurgia alla chimica, dall'edilizia all'auto. Poco o nulla di specifico è stato fatto a favore di un settore industriale strategico per l'infrastrutturazione ecologica del Paese: l'industria ambientale che comprende ormai molte e diversificati rami d'attività.

L'infrastrutturazione ambientale riveste un interesse strategico soprattutto per il Mezzogiorno.

A livello nazionale e regionale, va riqualificato in particolare il sistema degli "accordi volontari", sulla base di precisi obiettivi di politica industriale, di semplificazione normativa, di tutela ambientale.

SCHEDA 6 - Pianificazione urbanistica sostenibile e governo integrato del territorio

Primo punto

Le nostre città sono un insieme straordinario di opportunità e di contraddizioni, in vario modo presenti nelle grandi concentrazioni metropolitane, come nei centri di piccole e medie dimensioni. I problemi che le attraversano hanno significativi punti comuni e impongono di realizzare finalmente una politica nazionale per le città e per i loro territori. L'enorme espansione degli insediamenti si è addensata nelle pianure e negli stretti corridoi costieri, è stata funestata dalla speculazione edilizia, dall'abusivismo, dall'uso irrazionale del territorio, dall'urbanizzazione forzata, che hanno prodotto quartieri privi di servizi e di vivibilità, situazioni di esposizione al rischio idrogeologico e industriale. Traffico e mobilità congestionata, inquinamento atmosferico e acustico, rendita immobiliare fuori controllo, aumento del costo delle abitazioni, disagio sociale sono tra i principali problemi che tante città condividono. La ristrutturazione industriale ha lasciato ampie aree disponibili, spesso contaminate, il cui risanamento e recupero possono diventare un'occasione per migliorare la qualità dell'ecosistema urbano e sostenere l'economia delle città. Lo stesso capitale fisico, costituito da ingenti patrimoni immobiliari pubblici e privati, può essere utilmente messo in gioco, per rigenerare investimenti e attività economiche, per rispondere alle urgenze di qualità sociale, per impedire un ulteriore scivolamento dell'economia verso la rendita e la speculazione fondiaria, per adeguare le infrastrutture ambientali urbane. La qualità sociale e ambientale dello sviluppo urbano, il rilancio della funzione propulsiva delle città nell'economia, nella cultura e nella coesione sociale del Paese, implicano la piena assunzione di strategie integrate per lo sviluppo sostenibile dei contesti urbani. Oltre il 70% della popolazione europea vive in città; sarà l'80% entro i prossimi 15 anni. Anche per l'Unione Europea assume quindi crescente importanza l'implementazione di politiche di sostenibilità attraverso azioni di *Integrazione della dimensione ambientale nell'ambiente urbano*, come indicato nella Decisione del 2001 del Parlamento e del Consiglio, relativa alla definizione di un quadro comunitario di cooperazione. La comunicazione: *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano* (COM 2004/60) e il lavoro successivo ancora in corso, precludono ad un prossimo provvedimento comunitario per il complessivo miglioramento dell'ambiente urbano. Nella comunicazione viene fatto esplicito riferimento ai problemi dello sviluppo insediativo, alle caratteristiche della pianificazione urbanistica e ai suoi obiettivi.

Secondo punto

La pianificazione urbanistica è quindi uno degli strumenti essenziali per realizzare obiettivi di qualità sociale e ambientale delle città, nel quadro di politiche e azioni di governo integrato del territorio, improntate a realizzare la sostenibilità dello sviluppo. L'uso del suolo ha conseguenze molteplici sugli ecosistemi e sulle scelte di sviluppo socio-economico locale ed è una componente strategica di ogni politica di sostenibilità, condiziona l'attività edilizia, uno dei principali settori industriali del Paese. Non è più proponibile una separazione tra attività tese prevalentemente alla trasformazione urbanistica e un'altra volta a contenere gli impatti delle attività antropiche e a ripararne i danni spesso evitabili, a proteggere beni collettivi, talvolta privi di una specifica tutela giuridica. L'assunzione del principio di sostenibilità e la sua attuazione pratica consente di superare la dicotomia tra tutela e trasformazione, che debbono concorrere insieme a produrre maggiore qualità urbana, sociale e ambientale. Le concezioni e le prassi, effettivamente in contrasto con la prospettiva di sviluppo sostenibile, sono quelle che determinano pianificazione incrementale e speculativa e la scelta degenerativa dei condoni, prassi seguita dai governi di centrodestra. La dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi su vaste aree che superano i confini amministrativi dei comuni, la mobilità e la logistica delle merci, il mantenimento delle risorse naturali necessarie alla vita della città, impongono di collegare, anche sul piano normativo, la trasformazione urbanistica al governo integrato del territorio, che non coincide con la sola attività di pianificazione territoriale o urbanistica. Gli strumenti di piano sono tuttavia la condizione per stabilire obiettivi, opportunità, regole sull'uso del suolo, per questo devono essere definiti in modo partecipato coi cittadini. La connessione tra pianificazione urbanistica e ambientale, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, si struttura con l'adozione di politiche maturate in percorsi partecipati autentici e con l'integrazione tra le norme nazionali e regionali, generali e di settore, innovando profondamente metodi e contenuti dell'intervento statale.

Terzo punto

Gli obiettivi proposti dal 5° *Aalborg commitment*, Pianificazione e progettazione urbana, costituiscono un importante punto di riferimento programmatico:

- rivitalizzare e riqualificare aree abbandonate o svantaggiate;
- prevenire una espansione urbana incontrollata, ottenendo densità urbane appropriate e dando precedenza alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- assicurare una miscela di destinazioni d'uso, con un buon equilibrio di uffici, abitazioni e servizi, dando priorità all'uso residenziale nei centri città;
- garantire una adeguata tutela, restauro e uso/riuso del nostro patrimonio culturale;
- applicare i principi per una progettazione e una costruzione sostenibili, promuovendo progetti architettonici e tecnologie edilizie di alta qualità;

Si tratta di impegni che implicano strumenti appropriati e coerenti. Il tentativo del governo di centrodestra di rendere per legge più flessibili e discrezionali le regole, verso una urbanistica contrattata e quasi privatizzata, funestata dai condoni, nasconde il vero nodo: la finalizzazione delle regole. Le regole da sole non producono alta o scarsa qualità urbana. Accanto alle regole servono chiari principi, indirizzi politici e una *governance* all'altezza della sfida dello sviluppo sostenibile.

E' inoltre necessario mettere mano, finalizzandoli alle strategie di governo integrato del territorio, alla fiscalità locale e statale e agli oneri parafiscali, connessi agli immobili, alla trasformazione urbanistica e ai servizi ambientali. In particolare il regime dell'ICI e degli oneri di urbanizzazione deve essere riformato e integrato con misure e articolazioni che favoriscano permanentemente il riuso del territorio, la ristrutturazione dell'esistente e penalizzino l'abusivismo, anche per via fiscale, assicurando entrate distribuite equamente sul territorio, anche tra più comuni, spezzando il legame meccanico tra profitti e rendite immobiliari ed entrate ordinarie dei comuni, che può indurre a favorire l'espansione speculativa degli insediamenti.

L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione implica l'approvazione di una nuova normativa quadro nazionale a sostegno della legislazione regionale più avanzata e delle innovazioni prodotte da città e province nell'azione pianificatoria. La legge quadro deve tra l'altro affrontare:

- le relazioni tra governo del territorio e trasformazioni urbanistiche;
- l'integrazione formale delle norme nazionali di settore e delle funzioni dello Stato, regolandole in relazione alle nuove prerogative costituzionali delle Regioni;
- la riforma del regime dei suoli, con riferimento alla regolazione dei diritti di trasformazione e dei beni collettivi e dell'esproprio;
- il fondamento giuridico dei meccanismi negoziali introdotti nelle norme regionali e di piano locale (perequazione, compensazione), finalizzandoli anche al perseguimento della qualità sociale e ambientale dell'insediamento;
- il regime fiscale e parafiscale locale e statale degli immobili.

Una politica nazionale per le città e la pianificazione sostenibile, inserita in strategie di governo integrato del territorio deve inoltre sostenere:

- le norme regionali volte all'integrazione tra pianificazione urbanistica, territoriale e ambientale, favorendo il superamento della frammentazione tra competenze, soggetti e procedure;
- l'adozione, negli strumenti regionali e provinciali, di ambiti di pianificazione di area vasta, sovracomunale o infraregionale, necessari alla verifica degli effetti delle previsioni insediative e infrastrutturali, dei singoli comuni, favorendo la cooperazione e la co-pianificazione;
- una diversa regolazione delle ricadute sul territorio dei programmi e degli interventi dello Stato e delle Regioni;
- l'applicazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e sociale dei piani e dei programmi e la valutazione di impatto ambientale dei singoli progetti ove prevista, adottando il metodo del bilancio ambientale dell'intervento, anche finalizzato a incentivare la qualità edilizia, energetica e tipologica degli interventi;
- la qualità sociale dello sviluppo urbano, indicando strumenti idonei a integrare, nei piani urbanistici, le previsioni relative alla dotazione e all'organizzazione dei servizi, finalizzate alla coesione sociale e all'inclusione;
- la predisposizione, come strumento di piano, della carta delle vocazioni storico-ambientali e del paesaggio, a integrazione dalla specifica strumentazione di tutela, ove presente, e a promozione della qualità del progetto di trasformazione anche sul piano delle identità territoriali e della valorizzazione socio-economica del patrimonio storico-ambientale;
- l'architettura contemporanea di qualità, il recupero e l'accessibilità dello spazio pubblico urbano;

- il sistema di incentivi fiscali per la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione del patrimonio edilizio e per i programmi di recupero urbano;
- un adeguato apparato conoscitivo e tecnico a livello locale, favorendo la cooperazione tra Enti Locali, Regioni e Stato;
- il collegamento tra processo pianificatorio e percorsi partecipativi dei cittadini, per rendere più efficace l'innovazione della *governance* locale.

Quarto punto

L'adozione di un nuovo sistema di valutazione, che integra gli standards urbanistici ricollocandoli in una logica di *performance ambientale e sociale del piano e del progetto*, fondata sul bilancio (ambientale, sociale, economico) dell'insediamento, significa stimolare una partecipazione attiva degli operatori, stabilire in modo trasparente le regole del piano, i suoi obiettivi, mantenendo sempre trasparente il rapporto negoziale e concorrente tra proponenti l'intervento e il soggetto pubblico titolare del procedimento, ponendo la flessibilità al servizio della qualità del progetto urbano. L'adozione di un sistema di regole e incentivi, a disposizione in primo luogo dei comuni, può spingere ad investire sulla qualità del progetto urbano e alla valorizzazione sostenibile del grande patrimonio fisico disponibile, non da svendere, ma da trasformare in redditi, in lavoro, in benessere per i cittadini. Tale sistema può essere efficacemente e correttamente fondato sui indicatori e criteri di bilancio ambientale del piano o della trasformazione urbanistica, misurandone gli impatti e riducendoli attraverso investimenti, che ne migliorino la performance ambientale e sociale. Il sistema degli incentivi risulta più efficace se è accompagnato da indicazioni prescrittive o vincolative non negoziabili, dall'individuazione delle invarianti qualitative e quantitative, puntualmente indicate nei piani strutturali, eventualmente graduate nel tempo e nello spazio, collocando in altro strumento operativo, l'indicazione delle localizzazioni delle aree interessate alla trasformazione.

SCHEDA 7 - Riassetto idrogeologico

Primo punto

In Italia le aree a rischio molto elevato di frane e alluvioni sono quasi 12mila in circa 3000 Comuni. Con i cambiamenti climatici ci possiamo aspettare che gli eventi alluvionali e franosi siano più frequenti e diffusi, che le portate delle piene siano più elevate ed il loro accumulo sia più rapido. Ciò concorre ad elevare il rischio idrogeologico in un territorio vulnerabile e vulnerato dalla cementificazione diffusa, dall'abbandono della montagna, dal restringimento degli alvei fluviali e dalla riduzione delle aree di espansione naturale delle piene.

Per fronteggiare questo rischio crescente disponiamo di strumenti validi, resi disponibili con le riforme avviate negli scorsi anni: le Autorità di bacino costituite e funzionanti; la pianificazione di bacino avviata ed operante con i piani stralcio ed i piani di assetto idrogeologico, in quasi tutti i bacini. Conosciamo le aree a rischio molto elevato ed elevato in tutto il territorio, e conosciamo le misure che vanno attivate per ridurre i rischi e limitare i danni. Sono stati rafforzati anche gli organi tecnici, sia centrali che regionali.

Per rafforzare e rendere più efficace la prevenzione dei rischi del dissesto idrogeologico, dobbiamo migliorare ed estendere l'utilizzo della normativa vigente e degli strumenti disponibili, prevedendo adeguati finanziamenti. Il governo Berlusconi ha del tutto ignorato la priorità strategica della messa in sicurezza del territorio. Le risorse nel bilancio dello Stato per la difesa del suolo, già insufficienti anche prima del 2001, sono state nel corso di questi anni più che dimezzate. Così, ad oggi, vi è una carenza drammatica di finanziamenti perfino per la messa in sicurezza delle aree a più elevato rischio idrogeologico. In più, i condoni edilizi e la conseguente ripresa dell'abusivismo hanno reso ancora più fragile il nostro territorio. I compiti della Protezione Civile sono stati più volte snaturati. Come se non bastasse, il governo ha addirittura previsto di affidare le funzioni di difesa del suolo ad una SpA (!).

Secondo punto

Due sono gli obiettivi strategici di una efficace prevenzione: l'affermazione di una tutela integrata del territorio e lo sviluppo della sua manutenzione.

L'integrazione della tutela riguarda sia la sua concreta capacità di orientare, qualificare, limitare gli usi del territorio, sia la sua efficacia nell'agire attraverso distinti strumenti, piani e programmi, che fanno capo a diverse istituzioni che insistono sul medesimo territorio.

L'integrazione della tutela negli usi del territorio, pur essendo prevista dagli strumenti normativi e da quelli della pianificazione di bacino, stenta a farsi strada: in caso di conflitto con usi economici, in atto o previsti, la tutela troppo spesso perde di priorità ed è rimossa per dare spazio ad interessi particolari e di breve termine.

Il tema del coordinamento dei piani e dei programmi di tutela, fra di loro, e fra questi e quelli di sviluppo, pur essendo prevista e attribuita in particolare ai Piani territoriali di coordinamento provinciali, o è trascurato, o è sviluppato in una forma ancora troppo debole.

Benché la manutenzione ordinaria del territorio sia il più rilevante ed efficace intervento per prevenire e limitare i rischi ed i danni del dissesto idrogeologico, benché sia prevista e regolata dalla normativa vigente e ripresa nei piani di bacino, stenta a partire, o è svolta in un modo largamente insufficiente.

L'Italia, d'altra parte, è fortemente esposta anche ad altri rischi: quello sismico che interessa l'intero Appennino e la Sicilia e quello vulcanico concentrato nelle aree di Napoli e Catania e nelle isole siciliane. I danni e le vittime dei terremoti sono un costo sociale ed economico di grande portata. Un notevole sforzo economico va sollecitato per realizzare l'adeguamento antisismico del patrimonio edilizio capace di realizzare una convivenza "realistica" con il rischio. A tale obiettivo (oltre che al risparmio energetico) dovrebbero essere finalizzate, in prospettiva, le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie già positivamente introdotte dai governi dell'Ulivo.

Terzo punto

Occorre procedere all'identificazione delle "linee fondamentali dell'assetto del territorio" come previsto dalla normativa vigente (Dlgs 112/98), non ancora attuata.

Le linee fondamentali per l'assetto del territorio sono necessarie per collocare, in un quadro unitario, la stessa difesa dal rischio di dissesto idrogeologico, ma anche per tener conto degli altri rischi (in particolare del rischio sismico e vulcanico) e per integrare fra loro politiche ed azioni diverse – urbanistiche, infrastrutturali, ambientali e paesistiche - che hanno conseguenze rilevanti e durature sull'assetto del territorio e dell'ambiente. Sono infatti

necessarie politiche integrate dell'uso del suolo e di governo del territorio ai fini urbanistici, per ridurre l'invasione e lo spreco del suolo e per eliminare la pericolosità delle scelte insediative. Regioni, province e comuni dovranno rendere coerenti le loro azioni con tali obiettivi.

Queste "linee fondamentali" devono fungere anche da linee guida per la "valutazione ambientale strategica" dei piani e dei programmi di infrastrutture e di interventi con una potenziale elevata incidenza sul territorio.

La prima, più importante infrastruttura che regge l'economia, la vivibilità e la sicurezza del Paese è il suo territorio: la sua conservazione e manutenzione, e la sua qualità, sono obiettivi prioritari.

Se il territorio è la più importante infrastruttura di un Paese, la sua manutenzione è la più importante opera pubblica: un'opera pubblica redditizia che consente di ridurre i rischi e di risparmiare le spese delle emergenze. Per rendere operativi e diffusi gli interventi di manutenzione è necessario definire, partendo da una dettagliata ricognizione delle necessità, precisi programmi, coordinati a livello di bacino.

Per attivare questi programmi sono necessari:

- un rafforzamento delle strutture tecniche a scala nazionale, di bacino e sul territorio;
- l'implementazione di un nuovo modello di agricoltura multifunzionale, soprattutto nelle aree montane, riconoscendo all'attività agricola, opportunamente orientata, il sostegno per l'azione di manutenzione e controllo del territorio, aprendo in questo modo nuove opportunità occupazionali;
- un flusso di risorse finanziarie sufficiente e, soprattutto, costante e certo, in grado di alimentare un'ordinaria e durevole attività.
- rivedere pratiche agricole per far fronte ai rischi di aridificazione e desertificazione e al loro vasto impatto in alcune aree critiche, promuovere la reimmissione di biomasse, compreso il recupero della frazione organica dei rifiuti, per incrementare la concimazione organica dei terreni.

SCHEDA 8 - Mobilità ecoefficiente

Primo punto

La congestione della mobilità comporta elevati costi sociali (inquinamento, incidenti, tempi di percorrenza, malattie e stress da traffico) ed anche economici (perdita di efficienza dei sistemi urbani, costi diretti ed anche esterni, consumi energetici).

Il traffico è in continuo aumento: tra il 1990 ed il 2001 il traffico delle merci è aumentato del 21%, quello dei passeggeri di quasi il 25%, il traffico nelle città è aumentato del 33%.

La strada (anno 2001) accoglie il 93% dei passeggeri- Km, il peggior dato europeo, ed anche per il trasporto merci, la strada, con il 78% delle tonnellate – km trasportate, è la modalità di gran lunga prevalente. Solamente il 6% degli spostamenti avviene in treno; solo il 9% degli spostamenti delle merci utilizza la ferrovia ed il 16.5% l'acqua.

Nelle città il 75,5% degli spostamenti (passeggeri-km) avviene con mezzi a motore : in auto (60,4%) o in moto (5,3%), e solo l'8,1% con mezzi pubblici.

Un sistema di mobilità così squilibrato è molto dispendioso anche dal punto di vista energetico: comporta consumi di energia (nel 2003) pari ad oltre 43,9 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, con una crescita del 30.6% rispetto al decennio precedente, con una forte crescita anche delle emissioni di anidride carbonica (CO₂): il 25,7% in più tra il 1990 ed il 2003.

Secondo punto

La modernizzazione ecologica della mobilità deve assicurare efficienza, sicurezza e qualità del trasporto, con bassi impatti sull'ambiente.

Per questo il sistema va convertito in un modello sostenibile adottando precise priorità.

Occorre innanzitutto determinare un consistente spostamento del traffico di merci dalla strada alla ferrovia ed al cabotaggio; e di quello dei passeggeri verso il treno e gli altri mezzi collettivi.

Il potenziamento delle infrastrutture del trasporto va realizzato secondo precise priorità: rete ferroviaria e centri intermodali, nodi urbani e reti metropolitane, materiale rotabile e mezzi pubblici, manutenzione e sicurezza stradale, raccordi ferroviari e stradali per i porti al fine di potenziare il cabotaggio.

Il governo ha invece puntato, con il piano di opere della legge-obiettivo, sul rilancio di un modello superato di mobilità insostenibile, privilegiando grandi opere autostradali od opere simboliche come il Ponte sullo Stretto di Messina (un'opera ad alto impatto, non prioritaria, ad altissimi costi e bassissimi benefici), o le dighe mobili agli ingressi della laguna di Venezia (Progetto Mose, ormai obsoleto anche a causa dei cambiamenti climatici).

Peraltro, tutti i dati dimostrano che il governo ha clamorosamente mancato gli impegni annunciati. Ma ancora più grave è che esso abbia di fatto annullato il Piano generale dei trasporti, che aveva tra i suoi obiettivi essenziali il riequilibrio modale e la sostenibilità ambientale, ed abbia drasticamente ridotto, fino ad annullarli, gli interventi per il potenziamento del trasporto pubblico e per la lotta all'inquinamento da traffico urbano.

Entro il 2010 entreranno in vigore i nuovi limiti di concentrazione dei principali inquinanti, prodotti dal traffico urbano, che dimezzeranno quelli attuali ancora superati nelle principali città italiane. Tale dimezzamento dell'inquinamento nelle città richiederà adeguate misure.

In particolare per il benzene, si dovrà passare dal limite di concentrazione media annua di 10µg/m³ a 5, per il PM10 (polveri sottili) da 40 µg/m³ a 20, per gli NO₂, da 60 µg/m³ a 40.

Il forte incremento dei trasporti, se non interrotto, porterà a violare il Protocollo di Kyoto.

Un passeggero – km in treno comporta emissioni di CO₂ inferiori ad un terzo di quelle di un passeggero – km in auto.

La via maestra per fermare l'aumento delle emissioni di CO₂ nel settore dei trasporti è quella di ridurre il traffico veicolare su strada.

Terzo punto

Occorre disincentivare l'uso dell'auto in città con l'estensione delle aree pedonalizzate e/o a traffico limitato, *road pricing* e parcheggi a pagamento, percorsi ciclabili. E anche con l'estensione delle domeniche senz'auto, attraverso l'implementazione dei piani urbani della mobilità e la loro integrazione con la pianificazione urbanistica e gli strumenti di gestione urbana. Queste misure vanno accompagnate anche dalla deducibilità fiscale per le spese sostenute per abbonamenti a servizi pubblici di trasporto, promuovendo comportamenti diffusi di mobilità e consumo sostenibile, non solo per divieto o penalizzazione, ma anche attraverso incentivi e

convenienze. Il problema delle risorse necessarie per la gestione del trasporto pubblico non può basarsi sull'aumento generalizzato delle tariffe e il contenimento del costo del lavoro, ma su una scelta che veda, insieme alla efficienza delle aziende, un aumento della quantità e della qualità del trasporto pubblico stesso. Il trasporto pubblico va potenziato con l'uso della ferrovia metropolitana di superficie, le corsie protette per mezzi pubblici, il potenziamento e rinnovo dei mezzi pubblici, tra i più vecchi d'Europa, e tariffe agevolate. Vanno sviluppati i servizi flessibili di trasporto (car sharing, car pooling, taxi bus, trasporto aziendale) e va promossa la mobilità alternativa, pedonale e in bicicletta. Vanno diffusi i mezzi di trasporto a basso consumo e a basse o nulle emissioni, aumentando le quote di combustibili a basso impatto (metano e biodiesel), selezionando e sviluppando opportune tecnologie a emissioni zero.

Servono misure di gestione della mobilità (mobility manager, orari scuole e uffici, sistemi informatizzati di controllo e regolazione, sistemi di distribuzione delle merci, piani degli spostamenti, casa-lavoro, casa-scuola).

Per la mobilità extraurbana è necessario:

- realizzare politiche infrastrutturali coerenti con il Piano generale dei trasporti (da aggiornare) e finalizzate al riequilibrio modale;
- rivedere il sistema di incentivi a favore dell'autotrasporto di merci;
- rivedere e potenziare la rete ferroviaria ed i nodi intermodali per potenziare il trasporto merci su ferro;
- rafforzare il corridoio Tirrenico e Adriatico per il cabotaggio marittimo;
- completare, in particolare nel Mezzogiorno, il rafforzamento ed il rinnovo della rete ferroviaria e del materiale rotabile.

SCHEDA 9 - Valorizzazione del patrimonio naturale

Primo punto

In Italia c'è un patrimonio di biodiversità tra i più ricchi dell'intera Europa. Degli 8814 siti prioritari censiti a livello comunitario ai sensi della Direttiva Habitat, che hanno dato vita alla Rete Natura 2000, ben 2425 sono presenti nel nostro Paese.

Insieme ai siti di interesse comunitario, la tutela della biodiversità è assicurata da 24 parchi nazionali, 130 parchi regionali, 24 aree marine protette, da alcune centinaia di riserve naturali e altre aree protette di livello nazionale, regionale e locale nonché dagli ambiti (Atc e Ca) e dagli istituti previsti dalla pianificazione faunistico venatoria. Circa il 9,7% del territorio nazionale (e il 2,8% delle aree marine) è protetto attraverso siti di interesse comunitario, da parchi e riserve naturali e marine (dati 2003). L'Italia, anche grazie alla legge 394/91 e alla legge 157/92, è uno dei Paesi europei che protegge meglio le proprie risorse naturali. I governi dell'Ulivo, a livello nazionale e regionale, hanno dato un grande impulso all'istituzione ed allo sviluppo delle aree naturali protette e hanno lavorato per dare concreta applicazione alle innovative norme, frutto di un ritrovato equilibrio tra le parti sociali, della riforma venatoria. Le conquiste ed i risultati ottenuti sono stati, tuttavia, messi in discussione in questa legislatura con iniziative finalizzate a derubricare ruolo e funzioni dei parchi e a introdurre un sistema venatorio deregolato e consumistico.

Secondo punto

Nella maggior parte delle realtà territoriali i parchi, grazie al lavoro svolto negli anni passati, rappresentano un moderno strumento di tutela attiva e di valorizzazione delle risorse naturali: hanno difeso e conservato habitat di pregio, tutelato ed arricchito la fauna selvatica ed alcune specie in pericolo di estinzione, hanno dato lavoro a migliaia di giovani. Anche attraverso la pianificazione faunistico venatoria, in quelle realtà dove ha trovato coerente attuazione, si sono raggiunti risultati qualificanti sul piano della gestione del territorio. La difesa del ruolo di tutela e di valorizzazione delle risorse naturali svolto dai parchi e da gli istituti faunistici è la precondizione per poterne aggiornare e sviluppare la missione.

Occorre passare alla costruzione del sistema nazionale delle aree protette, coordinando fra di loro, attraverso grandi progetti territoriali riferiti agli ambiti geografici dell'Appennino, delle Alpi, delle coste, delle piccole isole e del sistema fluviale della pianura padana, l'azione dei parchi e delle riserve marine e terrestri.

La prospettiva strategica è quella della costruzione della Rete Ecologica Nazionale, parte della Rete Ecologica Europea, rafforzando la tutela integrata, e non solo puntuale del territorio, coordinando le aree protette ed i siti comunitari con le politiche di pianificazione territoriale. Si tratta di dare vita ad una vera e propria infrastruttura ambientale diffusa nell'intero territorio nazionale, capace di migliorare l'efficienza dei sistemi territoriali, collegando tra loro gli ecosistemi presenti, per elevare la qualità dello sviluppo e garantire la conservazione di specie ed habitat, contrastando i rischi dell'isolamento e della rarefazione.

Terzo punto

I capisaldi sui quali fondare la nuova politica delle aree protette sono costituiti innanzitutto dall'ampliamento degli spazi di partecipazione attiva delle comunità locali, dal rilancio di progetti e programmi nazionali di sistema per la tutela della nostra biodiversità, dalla pratica della piena e leale cooperazione istituzionale e sociale tra tutti i soggetti coinvolti, ed infine dalla dimensione europea ed euromediterranea da imprimere alla politica nazionale in questo campo.

Più in particolare, gli obiettivi da porre al centro di una nuova politica a favore delle aree protette sono i seguenti:

- promuovere un programma decennale di tutela della biodiversità, da realizzare attraverso una stretta collaborazione con il mondo scientifico, le Università, gli istituti nazionali di ricerca e l'associazionismo ambientale, agricolo e venatorio, sulla base della Carta della Natura e del Piano della Biodiversità, la cui elaborazione è tuttora ferma;
- ampliare la partecipazione attiva alla gestione delle aree protette terrestri e marine delle comunità locali e, in particolare, degli agricoltori e dei pescatori che vi operano, in una strategia di multifunzionalità delle attività agricole ed ittiche e stabilire relazioni gestionali tra aree protette e gli Ambiti venatori anche attraverso un migliore utilizzo delle aree contigue;
- ricostruire sedi permanenti e strumenti specifici di programmazione nazionale, per favorire e praticare pienamente la leale cooperazione istituzionale tra tutti i livelli dello Stato coinvolti (Stato centrale,

- Regioni, sistema delle autonomie locali);
- costruire azioni e programmi nazionali, concertati anche con gli attori istituzionali e sociali presenti nelle aree protette, che puntino alla costruzione della Rete Ecologica Nazionale e promuovano politiche di tutela coordinate tra le aree protette transfrontaliere e all'interno del bacino del Mediterraneo;
 - dare piena attuazione agli accordi di programma previsti dalla L. 426/98 per il sistema delle aree protette delle Alpi, dell'Appennino, del bacino del Po, delle riserve marine e delle isole minori;
 - accrescere le risorse finanziarie statali e regionali per la gestione e la piena valorizzazione ecosostenibile delle aree protette, rispettando pienamente le priorità nel riparto dei finanziamenti pubblici così come previsto dall'art. 7 della legge quadro;
 - realizzare un Piano nazionale di divulgazione, comunicazione ed educazione naturalistica centrato sul sistema delle aree protette e rivolto in particolare al mondo scolastico e giovanile;
 - definire rigorosi e trasparenti criteri per le nomine negli Enti di gestione delle aree protette, fondati soprattutto sulla valutazione dei titoli tecnico-scientifici e delle esperienze gestionali maturate nel campo della conservazione della natura;
 - adottare una nuova normativa per le Aree Marine Protette, coerente con la legge 394 e tesa a renderle più efficienti attraverso una maggiore autonomia di gestione rispetto alle strutture ministeriali;
 - proporre in sede comunitaria l'assunzione da parte della UE di programmi e di misure specifiche a favore delle aree protette dei singoli Stati membri, superando l'attuale disattenzione nei confronti delle loro finalità e delle loro politiche territoriali.

Quarto punto

Occorre rilanciare e maggiormente qualificare la gestione faunistico venatoria, recuperando ritardi che coinvolgono una buona parte delle regioni italiane, nel rispetto delle normative comunitarie e in stretta relazione con le indicazioni dell' Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, il cui ruolo primario deve essere sostenuto da adeguate politiche pubbliche.

Il centrosinistra difende la legge "per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio" per i suoi principi innovativi nati da un lungo e non facile confronto tra il mondo politico, scientifico, agricolo, ambientalista e venatorio. In questo contesto sostiene l'esigenza che venga redatta e discussa in Parlamento una relazione aggiornata e completa sullo stato di applicazione della legge 157/92 al fine di apprezzare i risultati gestionali conseguiti ma anche per verificare i limiti riscontrati che dovranno essere oggetto di iniziative migliorative purchè nel quadro di una caccia ecoconservativa.

SCHEDA 10 - Gestione dei rifiuti

Primo punto

In Italia si producono oltre 60 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, in gran parte di origine industriale, ai quali vanno aggiunti circa 30 milioni di tonnellate di rifiuti inerti, in gran parte da demolizione e da costruzione. La produzione dei rifiuti urbani ha raggiunto 30 milioni di tonnellate e gli imballaggi totali immessi al consumo superano 11 milioni di tonnellate. Una produzione totale di rifiuti che supera pertanto i 120 milioni di tonnellate/anno complessivamente.

La produzione di rifiuti, già così consistente, continua a crescere, anche se negli ultimi anni ha rallentato il ritmo dell'aumento.

A partire dalla riforma avviata con il decreto legislativo n°22 del 1997, che il governo ha sottoposto ad una pesante revisione, il recupero dei rifiuti speciali non inerti è passato da 12 milioni di tonnellate nel 1997 a 24 milioni di tonnellate nel 2002.

Il recupero di rifiuti inerti da demolizione, costruzione e scavo è aumentato da circa il 40% al 66% (recupero di materiali, riutilizzo e messa in riserva). La raccolta differenziata dei rifiuti urbani è passata dal 9% nel 1997 a circa il 21% nel 2002, con 5 milioni e mezzo di tonnellate di materiali recuperati.

Il recupero degli imballaggi ha fatto grandi passi avanti, passando dal 34% (nel '98) con 3 milioni e mezzo di tonnellate, al 52%, nel 2002, con 5 milioni e ottocentomila tonnellate di rifiuti d'imballaggio recuperati (ben il 45% è stato avviato al riciclo ed il 7% al recupero energetico).

Le attività di recupero e riciclo dei rifiuti speciali, dei rifiuti inerti, dei rifiuti urbani e di quelli di imballaggio, alimentano in Italia migliaia di aziende ed un importante settore industriale.

Secondo punto

La prevenzione, la riduzione dei rifiuti prodotti e della loro pericolosità, è la priorità strategica nella gestione di tutti i tipi di rifiuto, su cui occorre concentrare energie e risorse a cominciare dalla ricerca, nel pieno rispetto della "gerarchia comunitaria" sulla gestione integrata del ciclo dei rifiuti. L'obiettivo strategico di superare lo smaltimento in discarica di rifiuti non trattati appare un obiettivo reale, in cui inserire sia la riduzione che il riciclo come materia.

La raccolta differenziata è uno degli strumenti coi quali accrescere la quota di materia riciclata e va incentivata anche per via fiscale. L'obiettivo minimo di legge del 35% di raccolta differenziata dei rifiuti urbani a livello nazionale è ancora lontano (siamo poco oltre il 20% come media). Tuttavia, abbiamo esperienze in Italia che riguardano centinaia di migliaia di cittadini, abitanti sia in comuni ad alta che a bassa concentrazione abitativa, sia al Nord che al Sud, in cui è stato raggiunto una percentuale di raccolta differenziata del 70%; abbiamo intere province che hanno raggiunto e superato una media del 60%; abbiamo milioni di abitanti che hanno superato il 50%. A queste realtà occorre guardare nei pors obiettivi seri e raggiungibili. Tutte queste realtà hanno un unico denominatore: una metodologia di raccolta domiciliare che ha prodotto due risultati: alte rese di raccolta differenziata e riciclaggio, unitamente al contenimento o addirittura riduzione della produzione di rifiuti urbani. Lo smaltimento in discarica, comunque negativo dal punto di vista dell'impatto ambientale e del consumo di materiali, va reso residuale per tutti i tipi di rifiuto. Nelle discariche, sicure e ben localizzate, deve andare solo quella parte di rifiuti che residuano da operazioni di riciclo e di recupero e particolari, ben definite e limitate, tipologie di rifiuti. E comunque rifiuto reso innocuo sotto il profilo dell'impatto ambientale.

Per la parte residuale, alla discarica è preferibile un recupero energetico, purché sia sotto forma di energia elettrica e di calore, effettuato con termovalorizzatori, costruiti e gestiti con le migliori tecnologie disponibili, garantendo un'elevata sicurezza sanitaria e ambientale, meglio con rifiuto trattato, per eliminare a monte sia le sostanze che, contenendo elementi e composti pericolosi, possono innalzare i rischi, sia le sostanze a basso contenuto energetico che, diminuendo le rese, contribuiscono ad abbassare l'efficienza del recupero energetico.

L'attuale sistema di incentivazione per il recupero energetico va rivisto, in relazione alla corretta applicazione della direttiva comunitaria in materia di fonti rinnovabili, seguendo la "gerarchia europea del ciclo integrato" e quindi con riferimento alle quote eccedenti le potenzialità di riciclo e in via prioritaria per il recupero da biomasse (biocombustibili e biocarburanti), escludendo la quota derivante da materiali di origine fossile. Dal punto di vista delle tariffe di smaltimento, gli impianti con recupero energetico e le discariche, non possono essere parificati.

Terzo punto

Per attuare politiche di prevenzione occorre promuovere prodotti con minore intensità di materia e di energia, più elevata durabilità, il passaggio dal possesso di prodotti all'utilizzo di servizi. Per ridurre la produzione di rifiuti sono molto utili le certificazioni ambientali di processo produttivo e del ciclo di vita dei prodotti, insieme all'elaborazione di linee guida per la minimizzazione dei rifiuti nei vari settori. Occorre disincentivare il consumo di materiali e dello smaltimento dei rifiuti in discarica.

In particolare, il riciclaggio della materia organica da raccolta differenziata rifiuti urbani e speciali tramite produzione di compost (v. fertilizzanti) si ritiene indispensabile per combattere una nuova piaga ecologica di questo secolo, i processi in atto di desertificazione che colpiscono vaste zone del territorio italiano dalla Sicilia alla Romagna.

La gestione dei rifiuti deve essere efficiente, fondata sui principi di prevenzione, precauzione e del "chi inquina paga". L'introduzione del sistema tariffario per singolo utente nella gestione dei rifiuti urbani va finalizzata ad incoraggiare la raccolta differenziata e a rendere efficienti le gestioni che devono far fronte al costo pieno del servizio per ragioni di trasparenza, responsabilizzazione dei cittadini, qualità ed economicità.

Nel Mezzogiorno va avviato il concreto superamento della gestione commissariale di emergenza, coinvolgendo sostenendo e responsabilizzando regioni ed enti locali, per la definizione di norme e piani per la ripresa generalizzata della gestione ordinaria.

Quarto punto

Sono centinaia i siti industriali di rilevanza nazionale contaminati e molte altre centinaia le aree da bonificare, sparse nei diversi territori del Paese. Con i decreti delegati il governo di centrodestra di fatto elimina l'obbligo di bonificare i siti contaminati. Si tratta di una scelta gravissima. In molti casi si tratta di contaminazioni gravi, estese, gravemente lesive della qualità ambientale e costituiscono rischi permanenti per la salute umana e degli ecosistemi. Si tratta certo di una opera enorme, che richiede tempi lunghi e risorse ingenti, che tuttavia non va interrotta. Occorre impedire azioni speculative o ricattatorie nei confronti dei comuni interessati, in relazione al potenziale enorme valore immobiliare di gran parte delle aree, costruendo ulteriori condizioni normative e finanziarie affinché la bonifica dei siti diventino anche una straordinaria opportunità di riqualificazione urbana e di risanamento ambientale.

SCHEDA 11 - Gestione dell'acqua

Primo punto

Occorre assumere gli obiettivi e le indicazioni della Direttiva quadro comunitaria 2000/60 in materia di acque, del tutto disattesa dal governo Berlusconi.

La Direttiva, infatti:

- a) innova profondamente in termini sistemici il governo (pianificazione e gestione) del bene pubblico acqua "che non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale (Preambolo);
- b) obbliga a riorganizzare l'abbondante –e non sempre coerente- produzione legislativa in materia del centrosinistra, avviata dalla riforma ambientale e istituzionale (L 183/89 per la difesa del suolo e la tutela delle acque, non separabili). E indica chiari criteri-obiettivi per la formazione di un vero e proprio testo unico, che rafforzi il processo di riforma invece di stravolgerlo. Come invece consente l'attuale legge di delega al Governo in materia ambientale (L 308/2004): ignora la Direttiva e la stessa 183/89; e solleva fondati rilievi di incostituzionalità.

La Direttiva:

- a) rilancia il governo delle acque superficiali e sotterranee per ecosistemi di bacino, singolo o per gruppi contigui, nell'unità amministrativa del distretto idrografico e non per 'confini' amministrativi, neppure regionali;
- b) stabilisce la distribuzione sociale e territoriale dei costi dei diversi impieghi dell'acqua (canoni, contributi, tariffe);
- c) impegna ad assicurare l'informazione dei cittadini e coinvolgere i portatori di interessi alla formazione delle decisioni e alla loro attuazione.

A fronte delle variazioni del clima e delle precipitazioni, interdipendenti a scala planetaria, alle disponibilità di acqua inferiori all'insieme della domanda, in ciascun bacino il governo dell'acqua deve reggere su due poli interattivi:

- 1) la formazione e gestione dell'equilibrio dinamico del bilancio idrico quali-quantitativo tra la pressione dell'insieme della domanda (per usi civili, energetici, irrigui, industriali, turistici, ambientali) e la disponibilità della risorsa superficiale e sotterranea, in ciascun bacino o per gruppi di bacini, in caso di trasferimenti d'acqua dall'uno all'altro, come avviene soprattutto nel Sud del Paese. Si di una condizione/obiettivo finora sostanzialmente sottovalutata anche dalle Regioni nel governo cooperativo delle Autorità di bacino;
- 2) la partecipazione dei cittadini e il coinvolgimento dei portatori di interessi nella formazione delle scelte e alla distribuzione dei costi relativi, coordinata a scala di distretto.

I prezzi e le tariffe dell'acqua devono essere determinati:

- a) internalizzando i costi dei servizi di erogazione e degli investimenti (ivi comprese le doppie reti - potabile e non) per la qualità del ciclo dell'acqua e dell'ambiente di riferimento e delle acque pubbliche;
- b) coprendo gradualmente i costi dei diversi impieghi delle acque, secondo criteri di equità sociale, di distribuzione territoriale, di integrazione degli impieghi (ad esempio, fissando una distribuzione degli oneri tra acque reflue urbane e acque ad usi irrigui, e un allargamento della partecipazione agli attuali consorzi di bonifica);
- c) utilizzando il concorso dei fondi del Quadro Comunitario di Sostegno (il prossimo, in discussione, per il 2007/20013: ndr), per le Regioni dell'Obiettivo 1, finalizzato alla razionalizzazione dei sistemi idrici e alla loro gestione ordinaria integrata;
- d) adeguando le politiche di utilizzo irriguo agli indirizzi delle nuove politiche agricole comunitarie. Inoltre, prezzi e tariffe – fatte salve le quantità necessarie agli usi umani essenziali – devono essere di livello tale da non incoraggiare sprechi e consumi elevati e impropri, in particolare per l'acqua potabile. Le conseguenti maggiori entrate possono altresì essere investite per elevare la qualità di quest'ultima.

Secondo punto

Le indicazioni programmatiche vanno costruite sulla base: della partecipazione "al livello più vicino possibile ai luoghi di utilizzo effettivo o di degrado delle acque" e della sussidiarietà; del coordinamento interattivo tra istituzioni nazionali, regionali, locali, a scala di unità di governo di bacino/distretto e in particolare:

- a) nei servizi idrici ad uso civile (acquedottistica, fognatura, depurazione: L. 36/94, cd Galli), dopo la formazione

degli ATO, deve essere assicurato: come garantire il diritto di accesso all'acqua e la equa distribuzione – sociale e territoriale degli oneri; come attrezzare le amministrazioni pubbliche, prive di reali strumenti conoscitivi e di controllo per esercitare una reale capacità di governo e di garanzia dei cittadini/utenti a seguito della separazione tra governo e gestione del servizio; come inserire l'attività degli ATO (dai poteri formali rilevanti quanto almeno inadeguati rispetto agli organismi di gestione) nelle compatibilità del governo del bilancio idrico della risorsa (distretto idrografico), cui ricondurre la stessa formazione dei Piani di tutela regionale delle acque, in corso di formazione;

b) dovrebbero finalmente essere almeno riformati i servizi irrigui, che utilizzano la quota maggioritaria delle acque, in capo ai Consorzi di bonifica, tuttora regolati sostanzialmente dal RD 215/1933. Qui l'intreccio tra usi delle acque in agricoltura e nelle aree urbane e metropolitane è inscindibile e richiede di affrontare congiuntamente conoscenza e programmi di intervento distribuzione dei costi relativi (contributi), allargando la rappresentanza dei contribuenti e rivitalizzando la stessa partecipazione;

c) i Piani di tutela regionali delle acque che stanno impegnando le Regioni (ex D. Lgs 152/99, che attua alcune direttive comunitarie dei primi anni '90 e anticipa alcuni aspetti della stessa Direttiva 2000/60), si vanno però costruendo per 'confini' amministrativi di Regione, nonostante formalmente si intreccino con la pianificazione di bacino (art 44 del D. Lgs 152/99). In realtà, va persa la stessa modalità di conoscenza e di governo (pianificazione e gestione) per distretti idrografici: cioè la possibilità di bilancio idrico e dunque la condizione di un governo coordinato degli strumenti di regolazione dei diversi impieghi delle acque (dai canoni di concessione, alle contribuzioni e alle tariffe). Si impone una iniziativa nazionale e a livello regionale, innanzitutto in sede di Conferenza dei Presidenti, per l'attuazione della Direttiva 2000/60. Le Regioni hanno la responsabilità diretta di promuovere proposte e azioni alternative per acque e suolo (ad esempio, al progetto, tuttora presente nel D.L. sulla competitività, di una Spa del governo che sottrae alle Regioni e alle Autorità di bacino la gestione delle risorse finanziarie destinate agli interventi previsti dalle attuali norme nazionali in materia);

d) nelle Regioni dell'Obiettivo 1, la loro iniziativa coordinata dovrebbe: 1) assumere la proposta di criteri e di merito della delimitazione dei Distretti (che soprattutto nel Sud tengano conto delle interconnessioni per trasferimenti d'acqua da un bacino all'altro), già presentata dalla Regione Basilicata alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni alla fine della legislatura regionale precedente, come base unitaria di discussione aperta, per obbligare il Governo a concertare le scelte e la sperimentazione di recepimento della Direttiva; 2) collegare fin d'ora questa iniziativa alla definizione di obiettivi e criteri di utilizzo dei cofinanziamenti comunitari del Quadro Comunitario di Sostegno 2007-2013, dopo la verifica della seconda fase di utilizzo dei fondi del periodo 2000-2006;

e) le proposte in materia di acque non sono separabili dall'assetto idrogeologico, dalla difesa del suolo, unificate nel governo di bacino/distretto (rafforzando le Autorità di bacino/distretto, da portare tutte allo stesso livello istituzionale, e integrandole con gli organismi di gestione): come prevedono la legge di riforma 183/89 e le modifiche successive (innanzitutto la L. 276/98: cd Sarno); e come preannuncia lo stesso sviluppo in materia da parte della Commissione europea.

Qui, la legge Sarno avvia una innovazione nella stessa cultura della difesa del suolo: parte dalle situazioni più critiche per ricondurle alla pianificazione di bacino. Sulla base della verifica dei risultati e dei problemi nuovi (ad esempio, la necessaria responsabilizzazione di cittadini, associazioni, imprese nella prevenzione, anche attraverso modalità di assicurazione), si tratta di rifinanziare la legge e di sviluppare le indicazioni già contenute già chiaramente nelle conclusioni unitarie della Commissione interparlamentare sulla difesa del suolo del '98 (Commissione Veltri).

SCHEDA 12 - Salute e sicurezza nel lavoro

Primo punto

Uno dei problemi più gravi che affrontano i lavoratori nel nostro Paese è quello della tutela della loro salute e sicurezza (Ssl). Le condizioni di lavoro non migliorano e sono peggiori laddove vigono impieghi precari e irregolari, come documentano ricerche internazionali (3a Indagine europea della Fondazione di Dublino) e indagini nazionali (Isfol) e locali (Torino, Emilia-Romagna), mentre infortuni e malattie professionali restano tuttora a livelli preoccupanti, con indici di rischio grave e continuo in alcuni settori (edilizia, trasporti) e categorie (immigrati).

Le statistiche Inail mostrano nel periodo 1998-2004 quasi un milione di incidenti in media l'anno. Circa 940.000 gli infortuni denunciati nel 2004: sono primi dati, ancora provvisori, che indicano un calo dell'1,4% rispetto al 2003, confermando una tendenza al ribasso già registrata nel biennio precedente (-3,3% nel 2002 e -1,7% nel 2003). Tale diminuzione dei casi denunciati è purtroppo solo apparente. Deve, infatti, essere messa in relazione con un aumento parallelo del lavoro "sommerso" e dell'occultamento degli infortuni sul lavoro con l'evasione della denuncia all'Inail, che ben risultano all'osservatorio sindacale, mentre l'Inail continua a non fornire indicatori indiretti, che pure esistono (come l'aumento in questi anni dei casi d'incidente grave e mortale avvenuti nei primi giorni di lavoro, che indica chiaramente che solo tali eventi costringono a denunciare l'assunzione del lavoratore).

L'andamento del fenomeno appare comunque preoccupante, considerando una serie di fattori. Innanzitutto perché, se di decremento si tratta, esso è percentualmente ancora minimo, tale da non segnare un deciso mutamento del quadro generale. In secondo luogo, perché le cifre sono ancora insopportabilmente elevate: oltre 1450 casi mortali in media tra il 1998 e il 2003. In epidemiologia si definiscono in modo significativo "morti evitabili" e lo stesso Inail valuta complessivamente nel 40% gli incidenti che una normale attività di prevenzione e di rispetto delle leggi potrebbero impedire. Preoccupano poi notevolmente le cifre relative al lavoro precario e agli immigrati. Per gli interinali si hanno 70 infortuni denunciati per 1000 lavoratori, nettamente superiore alla media nazionale (42 per mille). Quanto agli immigrati, stanno pagando un prezzo elevatissimo per condizioni di lavoro in cui la sicurezza è spesso inesistente: i primi dati relativi al 2004 parlano di oltre 115.000 denunce di cui 164 mortali. È un incremento sul 2003 pari al 7%. L'indice di incidenza dei lavoratori extracomunitari continua così ad aumentare, come è avvenuto negli ultimi anni, diventando superiore a quello medio nazionale di ben il 50% (circa 65 casi contro 42 per 1000 occupati).

A questo quadro vanno poi aggiunte le cifre relative ai lavoratori che muoiono per malattia professionale (300 in media ogni anno) e quelli che, per il fatto di essere stati già riconosciuti ammalati dall'Inail, non rientrano nelle statistiche dei casi "denunciati e indennizzati" presenti nella Banca dati on line dell'Istituto assicuratore, ma in quelle a gestione interna (delle "rendite costituite per inabilità") e che fanno parte della pesantissima eredità della mancata prevenzione dei decenni passati (che hanno comportato patologie come la silicosi e tumori professionali da amianto e da altri cancerogeni). Basti pensare che nel periodo 1996-2000 sono stati ben 5.703 i lavoratori affetti da silicosi (e per questo già titolari di una "rendita" Inail) morti a causa della malattia (in media 1.140 casi ogni anno). A questi dati bisogna aggiungere quelli relativi alle conseguenze invalidanti degli infortuni e delle malattie professionali, subite ogni anno da oltre 30.000 lavoratori.

Oltre a enormi sofferenze umane, infortuni e malattie professionali determinano infine costi economici e sociali – diretti (assicurativi, legali ecc.) e indiretti (danni alle attrezzature, alla produzione ecc.) - che sono stati valutati dallo stesso Inail in ben 30 miliardi di euro l'anno.

E' da tempo evidente una stretta connessione tra sicurezza e qualità del lavoro e qualità ambientale dei cicli di produzione. E' necessario sostenere l'applicazione di sistemi di autorizzazione integrata da parte delle autorità pubbliche competenti in materia di sicurezza e di qualità ambientale, a partire dall'IPPC, rafforzando l'integrazione dei diversi sistemi di controllo.

Secondo punto

A fronte di questa situazione, il governo, oltre a introdurre elementi di incertezza per la Ssl nelle nuove forme contrattuali (D. Lgs 276/2003), ha elaborato un progetto di Testo Unico per il riordino della normativa, che, dietro la giustificazione della semplificazione e dell'armonizzazione, mal celava l'obiettivo di fondo di alleggerire la responsabilità dei datori di lavoro e di depenalizzarne gli obblighi. Occorre riprendere un approccio globale ai temi della salute e sicurezza sul lavoro e come parte integrante di una strategia per uno sviluppo sostenibile, intervenendo in modo mirato sui seguenti terreni prioritari.

a) Legislazione e strumenti volontari

Rafforzamento, perfezionamento ed estensione delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza a tutte le tipologie di impresa e di lavoro – anche autonomo e precario - nel rispetto e in coerenza con i contenuti e gli indirizzi partecipativi delle Direttive europee e delle Convenzioni internazionali dell'Oil. In questo quadro, e solo con tali fini, può trovare spazio accanto alla legislazione – integrandola, non sostituendola come ha tentato di fare il governo di centrodestra – anche la semplificazione di adempimenti di natura amministrativa e la promozione di “strumenti non legislativi”, quali le norme volontarie (sui Sistemi di gestione della salute e sicurezza, sulla Responsabilità sociale delle imprese ecc.), le linee guida e le buone prassi. Tutti questi strumenti volontari, tuttavia, per essere veramente efficaci, non possono essere affidati unilateralmente alle imprese, ma al contrario si deve prevedere la partecipazione del sindacato, dei lavoratori e degli RIs, in un ruolo attivo delle parti, tanto nel momento della loro elaborazione quanto in quello della loro applicazione.

b) Sistema di welfare

I sistemi di tutela sociale del lavoro (sanità, previdenza, assicurazione infortuni, assistenza e ammortizzatori sociali) - escludendo “tagli” che li stravolgano o li vanifichino - devono essere rivisitati in modo tale da rappresentare “un disincentivo strutturale” per chi - eludendo o violando leggi e contratti - scarica sul singolo lavoratore, sulla sua famiglia e sulla collettività il dramma e i costi di infortuni, malattie, disagi e inidoneità che nessun mercato del lavoro, sistema sanitario e pensionistico o ammortizzatori sociali possono assorbire e risanare.

La stessa tutela assicurativa degli infortuni e delle malattie professionali, gestita dall'Inail, deve essere estesa pienamente a tutte le forme di lavoro dipendente e autonomo e a tutti i settori, affinché possa diventare un vero e proprio “incentivo strutturale” per le imprese che attuano la “prevenzione sistematica e partecipata” dei rischi prevista dalle Direttive Ue, dalle Convenzioni Oil e dai contratti nazionali di lavoro.

c) Concertazione e partecipazione

Il metodo della concertazione va ripreso e devono essere restituiti spazi, sedi, tempi certi, autonomia e dignità ad un confronto di merito tra sindacati e imprese e tra parti sociali e istituzioni. In questa direzione va rilanciata l'esperienza positiva di *Carta Duemila* e aggiornato e avviato un programma per la sua attuazione. Sulla materia della salute e sicurezza il confronto, oltre che bilaterale nell'autonomia delle parti, deve essere quindi innanzitutto tripartito, per poter dare frutti concreti – cioè una riduzione sensibile, costante e non episodica degli infortuni e delle malattie professionali e, in parallelo, la crescita della cultura della prevenzione e della partecipazione attiva per un miglioramento complessivo delle condizioni di lavoro – e deve essere sistematico, aperto e libero da pregiudizi.

Il presupposto è che il diritto alla salute e alla sicurezza deve diventare centrale nelle politiche del lavoro per far sì che obiettivi qualificanti – prevenzione di vecchie e nuove nocività, controllo sull'organizzazione del lavoro (orari, ritmi, contenuto del lavoro, clima aziendale), sugli appalti, sull'utilizzo di manodopera saltuaria o precaria, ecc. - siano punti forti di un'ampia e articolata strategia condivisa dai soggetti sociali interessati.

La partecipazione dei lavoratori è un principio e un metodo cardine per realizzare salute e sicurezza. Occorre promuovere l'estensione effettiva del diritto di avere i propri Rappresentanti alla sicurezza, anche territoriali, a tutti i lavoratori delle micro-imprese, dell'artigianato, degli appalti ecc., e occorre superare le resistenze che finora hanno impedito il funzionamento di moltissimi degli organismi paritetici previsti dall'art. 20 del D.lgs 626/94 e da ben 5 accordi interconfederali. Gli organismi paritetici, infatti, avevano, hanno e potrebbero avere ancora di più in futuro un ruolo e una funzione strategica: avrebbero dovuto inaugurare una vera e propria svolta nelle relazioni tra lavoratori e imprese in materia di salute e sicurezza, aprendo la stagione della partecipazione. La realtà è però ben diversa: le principali associazioni imprenditoriali, di fatto, hanno impedito, e impediscono tuttora, il decollo degli organismi paritetici, esautorandoli ed estenuandoli in rituali e pratiche burocratiche.

d) Politiche pubbliche e assetti istituzionali

Non esiste nel nostro Paese un sistema di prevenzione dei rischi sul lavoro degno di questo nome. Deve essere costruito. Punto critico è l'assenza di politiche pubbliche adeguate e coerenti con l'impianto normativo del decreto 626/94. Esse devono dunque essere attuate sia a livello centrale sia locale, traducendosi in precisi obiettivi e programmi nazionali e regionali - seguendo le linee della Strategia 2002-2006 della Ue - e rispondendo alle priorità e alle esigenze espresse dalle parti sociali, così come avviene nei Paesi più avanzati dell'Unione Europea (in questo anche la Spagna ci ha ormai superato). Le istituzioni centrali e territoriali devono cioè valorizzare e non affossare - come è avvenuto finora - le sedi tripartite esistenti (Commissione consultiva nazionale e Comitati regionali di coordinamento e loro diramazioni locali) e gli organismi paritetici del 626/94. Le politiche pubbliche di prevenzione nei luoghi di lavoro devono, comprendere:

- l'elaborazione di un Piano nazionale in materia di salute e sicurezza e la verifica degli obiettivi in materia

- del Piano sanitario nazionale, prevedendo un budget ad esso dedicato;
- la riorganizzazione e il potenziamento delle funzioni di vigilanza in materia di salute e sicurezza nell'ambito dell'assetto istituzionale regionale, garantendo il pieno e uniforme esercizio dei Servizi di prevenzione salute e sicurezza del lavoro delle Asl su tutto il territorio nazionale;
 - azioni e programmi strutturali di facilitazione, sostegno e incentivazione, in particolare per le Pmi e i lavoratori autonomi, con il coinvolgimento delle parti sociali e degli Organismi paritetici;
 - azioni organiche del sistema scolastico di ogni ordine e grado, di quello universitario e della formazione continua per la promozione e sostegno della cultura della prevenzione in tutte le professioni;
 - interventi funzionali definiti sui ruoli e sugli stessi assetti delle diverse istituzioni (Ispesl, Inail, loms ecc.) precisandoli, modificandoli se necessario e integrandoli.

Riguardo ai rapporti tra legislazione statale e regionale, a norma del nuovo art. 117 della Costituzione, è necessario chiarire che anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro la definizione dei "livelli essenziali" spetta allo Stato e la potestà normativa concorrente delle Regioni potrà risolversi solamente in deroghe migliorative (*opting out upwards*) rispetto alla legislazione dettata dallo Stato.

SCHEDA 13 – Una intesa di sostenibilità per bacino del Po

Il Bacino del Po costituisce un territorio essenziale e strategico per la buona riuscita delle politiche di modernizzazione e sostenibilità dell'economia italiana ed europea.

Nella Valle Padana vivono 16 milioni di abitanti che producono più del 40% del PIL italiano e versano nel Mare Adriatico sostanze inquinanti equivalenti alla popolazione italiana moltiplicata per due.

Qui si colloca infatti quasi il 40% della produzione industriale, il 35% di quella agricola e buona parte della zootecnia del Paese.

Allo stesso tempo, la Pianura Padana e la Valle della Rura e del Reno-Mosella rappresentano le due situazioni di maggiore emergenza ambientale, a livello europeo.

A causa dell'elevato tasso di polveri sottili presenti nell'aria, l'aspettativa di vita media degli abitanti delle Pianure Padana e d'Anversa è di gran lunga inferiore a quella degli altri cittadini europei.

Per l'unicità del suo sistema idrografico, l'insostenibilità delle dinamiche produttive che lo affliggono e nel rispetto delle autonomie regionali e locali, le grandi questioni ambientali, i problemi di crescita economica e di coesione sociale del Bacino del Po vanno risolte necessariamente con un respiro interregionale, nazionale ed europeo, a partire dalla strategia di sviluppo sostenibile tracciata a Göteborg, nel 2001, dal Consiglio Europeo. In base al Libro Bianco sulla Governance, hanno preso da tempo l'avvio processi di concertazione tripartita tra Comunità Europea, Stati nazionali ed autorità regionali e locali

Il Governo centrale e le Regioni del Bacino del Po devono proporsi quindi una iniziativa strategica comune che porti alla stipula di un' Intesa di Sostenibilità con l'Unione Europea, nell'ambito della programmazione strategica delle politiche europee di coesione 2007-2013. Tale Intesa di sostenibilità, al fine di promuovere l'integrazione fra un'elevata qualità ambientale e lo sviluppo economico delle Regioni del bacino del Po coinvolte, dovrebbe prevedere:

- le linee generali e il quadro di riferimento per il coordinamento dei piani e dei programmi socioeconomici, infrastrutturali e insediativi, in corso e il loro eventuale aggiornamento;
- gli obiettivi generali di sostenibilità, a livello di macroarea, integrando ed eventualmente aggiornando quelli vigenti nelle singole Regioni;
- gli strumenti attivati ed attivabili in coerenza con le linee e gli obiettivi generali;
- i progetti-obiettivo a livello di macroarea, con eventuali indicazioni di priorità, coordinati con le iniziative in corso;
- previsioni delle risorse finanziarie necessarie e delle loro coperture regionali, nazionali e comunitarie;
- le modalità di monitoraggio e di verifica dei risultati.