[Archiscritti: 04.09]

L'esperienza di programmazione ambientale nazionale italiana (1990-92): una programmazione strategica mancata

di Franco Archibugi

Contributo al Convegno internazionale sul tema:
Strategic planning and environmental governance: national and international issues.
Promosso dal Ministero dell'Ambiente e dal Formez,
Roma, Consiglio Nazionale delle ricerche, 28-30 Novembre 2002.

Desidero che non manchi in questo seminario, un cenno ad una esperienza di *programmazione strategica ambientale* che fu tentata blandamente dal Governo italiano nel 1990-2, e che non lasciò molta traccia nelle successive vicende di politica ambientale italiana. Essendo stato tra i promotori di quella esperienza, (come consulente dell'allora Ministro dell'Ambiente, On. Giorgio Ruffolo, e membro del Comitato scientifico del Ministero stesso), mi sembra doveroso cogliere questa occasione per lasciare – appunto – un traccia degli aspetti tecnici e del significato tecnico di quell'esperienza, richiamandone le caratteristiche, la collocazione nell'evoluzione delle politiche ambientali, in Italia e negli altri principali paesi occidentali.
In effetti quell'esperienza non ha trovato, forse anche per incapacità e responsabilità di chi scrive, e forse di altri suoi partecipanti tecnici (dai politici, specialmente se italiani, sarebbe temerario attendersi delle attenzioni all'evoluzione tecnica dei problemi), le condizioni per essere documentata e trasmessa – anche se solo per memoria – a più giovani generazioni di studiosi della materia. E' quello che cercherò di fare in questo contributo, raccogliendo e registrando le non molte indicazioni documentarie e bibliografiche che concernono l'esperienza in oggetto.

1. Il contesto storico-politico dell'esperienza italiana

Tuttavia è necessario, dapprima, un rapido cenno al contesto storico-politico (italiano ed internazionale) di quella esperienza, sia in materia di politiche ambientali che in materia di programmazione socio-economica.
Gli anni settanta furono in tutto il mondo avanzato, anni di esplosione dell'attenzione ai problemi ambientali, ma ugualmente anni di crisi ed abbandono delle esperienze di pianificazione e programmazione socio-economica, sia sul piano delle politiche nazionali inaugurate – soprattutto in Europa - negli anni sessanta, che sul piano dell'attenzione tecnica da parte degli economisti e degli studiosi in genere. Gli anni ottanta furono anni di transizione: l'ambientalismo si consolidò sul piano di un movimento radicato in tutta la società, ma con forme di "fondamentalismo" ideologico che ne comprometteva la validità programmatica e la fattibilità operativa. Emergeva, nel contempo, sul piano dei metodi dell'azione pubblica, la pratica e la richiesta di nuovi sistemi di controllo delle gestioni e di valutazione dei risultati.
In questo contesto in molti paesi – dopo la creazione di enti pubblici governativi dedicati espressamente alla gestione dei problemi ambientali[1] - si iniziò a formulare dei "piani" nazionali per

[1]Credo che il primo governo che creò un ente pubblico a scala nazionale per l'ambiente furono gli Stati Uniti, con l'EPA (1970). Seguirono progressivamente gli altri paesi dell'OCSE.

la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente. Il primo "piano nazionale" per l'ambiente mi risulta essere stato quello del Giappone (1986)[2], poi è venuto quello dell'Olanda(1988-89)[3], poi quello del Canada (1990)[4], poi quello della Francia (1990)[5] e della Gran Bretagna (1990)[6]. Gli Stati Uniti ancora non si erano espressi con un piano per l'ambiente alla scala federale, anche se alcuni Stati lo avevano formulato[7].

In Italia, avvenne che, nel 1988, fu nominato Ministro dell'Ambiente, Giorgio Ruffolo, che era stato per lunghi anni Segretario della programmazione, nella stagione (a cavallo tra gli anni sessanta e settanta), in cui anche in Italia – come in altri paesi europei si era dato corpo ad iniziative di programmazione socio-economica, ancorché molto immature, sia dal punto di vista politico che tecnico[8]. Il nuovo Ministro volle subito impostare il rilancio della politica ambientale sotto l'insegna della fattibilità operativa e strategica, partendo da una visione a medio e lungo termine dello sviluppo economico e dello sviluppo ambientale, impostando una politica coordinata fra gli obiettivi di sviluppo dei settori produttivi (dei settori agricolo, industriale, del turismo, etc.) e le condizioni della sostenibilità ambientale. Si cercò in altri termini di intendere la politica ambientale non un fine in se stesso, ma una politica trasversale del Governo mirata a suggerire interventi programmati e connessi ai vincoli e ai fattori in giuoco, agli interessi dei partecipanti, alle tecniche di gestione mirata ai risultati. Si inaugurò insomma una visione di quella che già veniva chiamata una visione di "programmazione strategica" ambientale, onde rendere la politica ambientale non solo un insieme di dichiarazioni di principio, ma un insieme di passi verso traguardi migliorativi fattibili, concreti e misurabili.[9]

---

[2] Japan-Environment Agency, (1986). *Long-Term Plan for Environmental Protection in Pursuit of a Healthy and Enriched Relationship between Human Beings and the Environment*, Japan- Government of Japan- Environment Agency

[3] Netherlands-Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (1988-1989). *National Environment Policy Plan: To Choose or to Lose*. The Hague, Netherlands-Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment

[4] Canadian Gouvernment - Ministére des approvisionnements et services (1990). *Le Plan Vert du Canada, pour un Environnement Sain.*

[5] Republique Française-Secretaire d'Etat pour l'Environnement (1990). *Plan National pour l'Environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation.*

[6] UK Government (1990). *This Common Inheritance. Britain's Environmental Strategy*.

[7] Ed anche se abbondavano, già in quell'epoca, documenti di carattere programmatico nel campo della politica ambientale (Per es. US-OMB, 1990 e US-EPA 1988, 1990). Per un'esame dello stato dell'arte, negli Usa, della politica ambientale alla fine degli anni ottanta, e quindi in piena politica reaganiana, mi sia permesso rinviare ad un Rapporto di studio su *La programmazione ambientale in Usa*, svolto da chi scrive per il Consiglio nazionale delle Ricerche (Archibugi 1989).

[8] Per esempio, il lungo cammino del *Commissariat au Plan* francese, dell'*Ufficio del Piano* in Olanda, in Belgio, in Danimarca, in Norvegia, e del *National Council for Economic Development* in Gran Bretagna, tutte iniziative che si spensero indecorosamente agli inizi degli anni settanta in un risucchio di diffuso discredito (a volte giustificato tecnicamente) di origine anti-pianificazione e favorito dalla pavidità e dall'opportunismo delle forze politiche della sinistra.

[9] L'insieme di queste intenzioni fu reso manifesto – oltre che da una grande quantità di dichiarazioni, di documenti governativi , interventi in Parlamento, etc. – anche da due iniziative organiche di cui si può consultare agevolmente i testi e i risultati:

1. l'istituzione di un "Gruppo di riflessione" sulla politica ambientale a medio e lungo termine" (composto da autorevoli studiosi di cui mi onorai di essere il coordinatore). Il *Rapporto* finale di tale Gruppo da me redatto fu pubblicato dal Ministero dell'Ambiente (marzo 1989), in una edizione che fu messa a giacere nelle cantine del Ministero stesso (vedi Ministero dell'Ambiente, marzo 1989).
2. la organizzazione di un Convegno internazionale di studio, cui furono invitati un insieme notevoli di studiosi tra i più noti nel campo della economica ambientale. (per esempio R.U.Ayres, B.Commoner, Hermann E.Daly, P. Dasgupta, Karl A.Fox, A.V.Kneese, J. Mac Neill, R.E.Munn. Il Convegno si tenne a Milano nella primavera del 1989. Nel 1989 fu pubblicato a cura, un volume che raccoglieva i contributi del Convegno (F.Archibugi e P.Nijkamp, eds , *Economy and Ecology: Towards Sustainable Development*. Kluwer,Dordrect 1989).

2. Il Piano decennale per l'Ambiente (DECAMB).

Il Ministero dell'Ambiente si fece promotore perciò di un *Piano decennale per l'Ambiente* (detto DECAMB)[10], che pur assomigliando agli altri Piani nazionali per l'ambiente sopra ricordati che a quel tempo erano stati già formulati in altri Paesi occidentali, si ritenne che aggiungesse a quelli un coefficiente caratteristico fondamentale: *la tecnologia della programmazione strategica*. Cioè aggiungesse qualcosa di diverso ed essenziale rispetto ai suoi contenuti di Piano ambientale; il coefficiente di carattere processuale basato su: a) una *strutturazione di programma*; b) una *"ingegnerizzazione" delle azioni*; c) una scelta degli *indicatori attraverso cui raggiungere la misurazione e la valutazione dei risultati*; d) la costruzione di *un bilancio delle spese fondato su tale programmazione*, e infine e) un sistema di *monitoraggio, controllo, e revisione del processo nel tempo*. Tutte operazioni indipendenti dai contenuti di piano concernente l'ambiente, ma comuni a qualsiasi piano sostantivo. Questa era la caratteristica innovativa che il DECAMB introdusse nel processo di pianificazione ambientale. Quella stessa caratteristica che pochi anni dopo introduceva il Congresso americano con la legge GPRA (1993) applicata non prima del 1997, a tutti i Dipartimenti ed Agenzie federali. Legge che ha definitivamente sancito la necessaria connessione fra la programmazione strategica e la pianificazione ambientale, che è l'oggetto del nostro seminario. Il DECAMB italiano si era già posto, dunque, nella stessa corretta prospettiva.
Ma quale furono le sue caratteristiche e modalità di elaborazione?

3. La strutturazione di programma del DECAMB

La prima caratteristica innovativa del DECAMB fu quella appunto di operare una *strutturazione* dei diversi programmi selezionati, onde permettere il processo elaborativo sopra indicato, caratteristico della programmazione strategica.
Sulla base di molteplici indicazioni e priorità della politica ambientale emersi in diverse sedi (politiche, governative, culturali, associative, etc.), e – insieme – approfondendo il *Rapporto del Gruppo di riflessione sulle linee di politica ambientale a medio e lungo termine* (1989) che ho sopra ricordato, il quale fra l'altro conteneva una vasta documentazione critica sulle politiche ambientali già espresse in numerosi paesi occidentali[11], il Ministero dell'ambiente formulò nel Rapporto DECAMB, una strutturazione del Piano fondata su un certo numero di "Programmi", di cui alcuni "direttamente" di politica "ambientalista" e altri di politica ambientale finalizzata alla sostenibilità delle politiche di sviluppo economico della produzione.
I Programmi direttamente ambientalisti del DECAMB erano:

[10] I lavori di elaborazione del DECAMB iniziarono nella seconda metà del 1989 e durarono fino a tutto il 1991, con notevole dispendio di risorse umane, ma scarso contributo finanziario da parte del Ministero. Occorre riconoscere che una certa ostilità all'impostazione di programmazione strategica rappresentata dal DECAMB fu subito manifestata dai dirigenti del Ministero, impegnati nella gestione di ordinaria amministrazione che leggi, decreti e iniziative dei Ministri, senza connessione alla elaborazione del DECAMB, indirizzavano verso la consuetudine e si opponevano ad una riforma delle procedure, in assenza di concrete indicazioni operative. Ciò ostacolò in modo decisivo la elaborazione del DECAMB in quanto gli analisti di programmazione strategica non potevano operare se non in cooperazione con degli esperti di settore (atmosfera, acqua, rifiuti, energia, etc.), e augurabilmente con esperti presenti nei ranghi della amministrazione di competenza, perché questo sarebbe stato il modo migliore di rendere il DECAMB un autentico piano operativo della amministrazione interessata. La ostilità degli esperti ministeriali, obbligò gli analisti di programmazione di ricorrere ad esperti esterni alla amministrazione interessata, magari anche più qualificati di quelli interni nel campo progettuale e tecnico, ma sicuramente meno capaci di assicurare una "implementazione" interna al Piano. Il DECAMB divenne un piano "intellettuale" senza agganci veramente operativi nella pratica corrente ministeriale, e presto è divenuto obsoleto senza la necessaria verifica di prestazione e di costante riadattamento alle operazioni in corso. Il DECAMB divenne un documento da mettere in cantina.

[11] Il Rapporto del Gruppo conteneva un giudizio critico di tali politiche in particolare quelle emerse nelle esperienze americana, giapponese, britannica, francese, tedesca, nonché le linee guida emergenti a livello di organizzazioni internazionali, (WCED, OCSE, UN-ECE, CEE,) .

1. Ambiente urbano
2. Conservazione della natura
3. Atmosfera
4. Acque
5. Conservazione del suolo
6. Rifiuti
7. Foreste
8. Coste

I programmi di sostenibilità ambientale riguardavano. I programmi relativi ai seguenti settori:

1. Rischi (industriali)
2. Agricoltura
3. Industria chimica
4. Trasporti
5. Energia

Si aggiungevano due programmi specifici tipicamente rivolti all'ambiente:

1. Educazione ambientale
2. Informazione ambientale

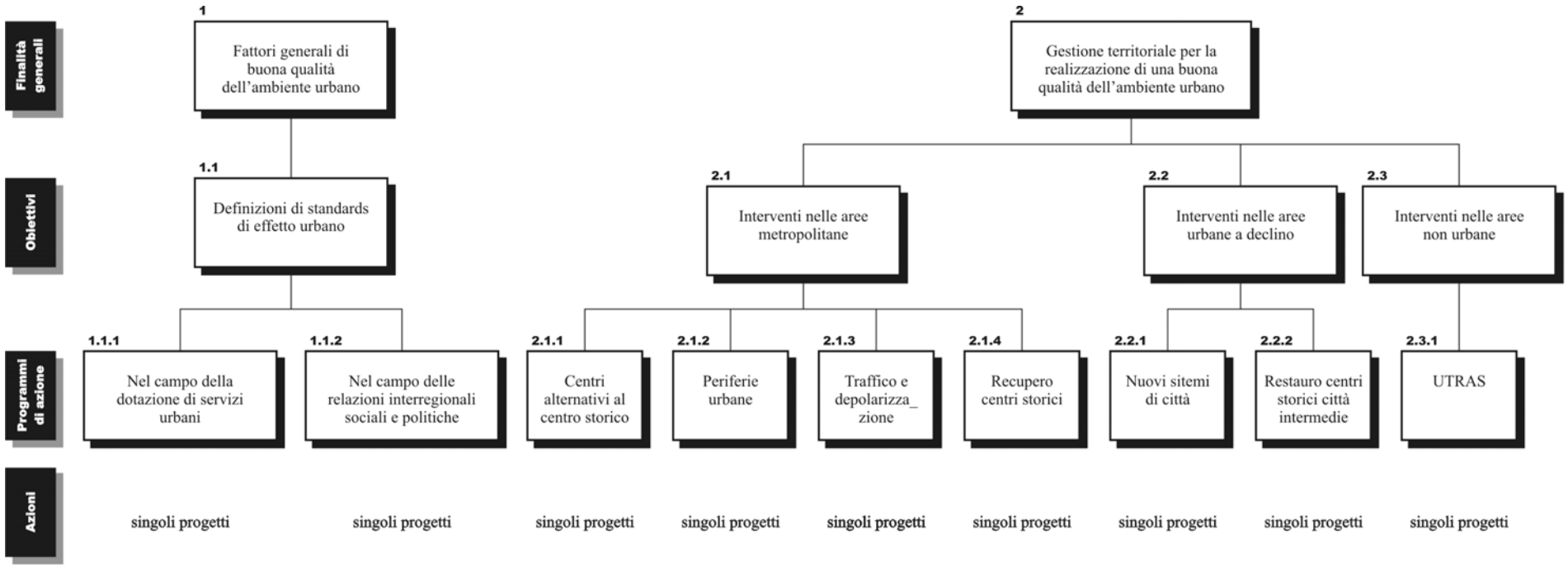
Ciascuno dei programmi sopraindicati è stato "strutturato" attraverso una catena di "obiettivi"/"strumenti", che ne permettessero e indicassero il perseguimento, da un punto di vista operativo. In particolare furono scelti tre livelli di programmazione e di operatività, secondo i noti criteri della programmazione strategica e della sua strutturazione di programma:
I tre livelli sono stati convenzionalmente chiamato

1. *Obiettivi*
2. *Programmi di azione*
3. *Azioni*

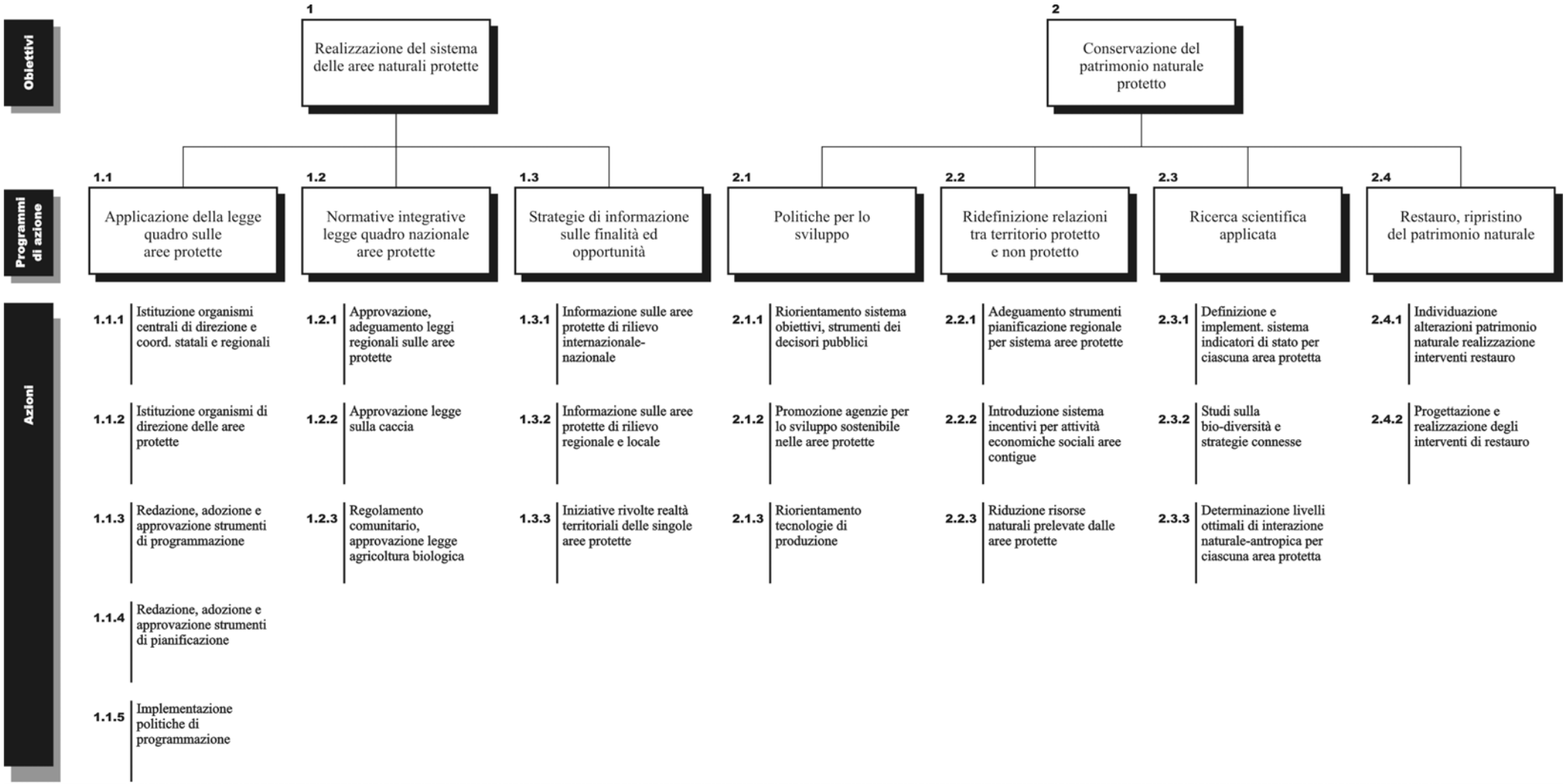
Le 15 Tavole qui allegate esprimono l'articolazione di ciascuno dei quindici programmi del DECAMB.
La strutturazione dei quindici programmi in cui si organizzava il DECAMB, è stata raggiunta[12] attraverso una prima definizione per ciascun obiettivo, per ciascun programma di azione, e per ciascuna azione, di una indicazione delle modalità operative e dei mezzi e strumenti da mettere in opera (detta "ingegnerizzazione").
Naturalmente tale ingegnerizzazione potrebbe assumere la forma di una ulteriore specificazione programmatica. In altri termini ogni "azione" potrebbe a sua volta articolarsi in sub-azioni, in singole operazioni di cui quell'azione ha necessità di scomporsi per essere eseguita. La sequenza operativa del rapporto obiettivo/mezzo non ha, teoricamente, mai fine nell'analizzare le componenti di ogni azione umana. Nel DECAMB ci si è basati (e arrestati) ai tre livelli suddetti, senza escludere una ulteriore ingegnerizzazione, se del caso.[13]

[12] Vedi rapporto citato: Ministero dell'Ambiente, marzo 1992.
[13] Per una più sistematica trattazione su come costruire un sistema di indicatori di conseguimento o di performance lungo tutta la sequenza di strutturazione di programma e di ingegnerizzazione dei programmi pubblici, si vedano alcuni contributi di chi scrive (Archibugi, 2005a e 2005b).

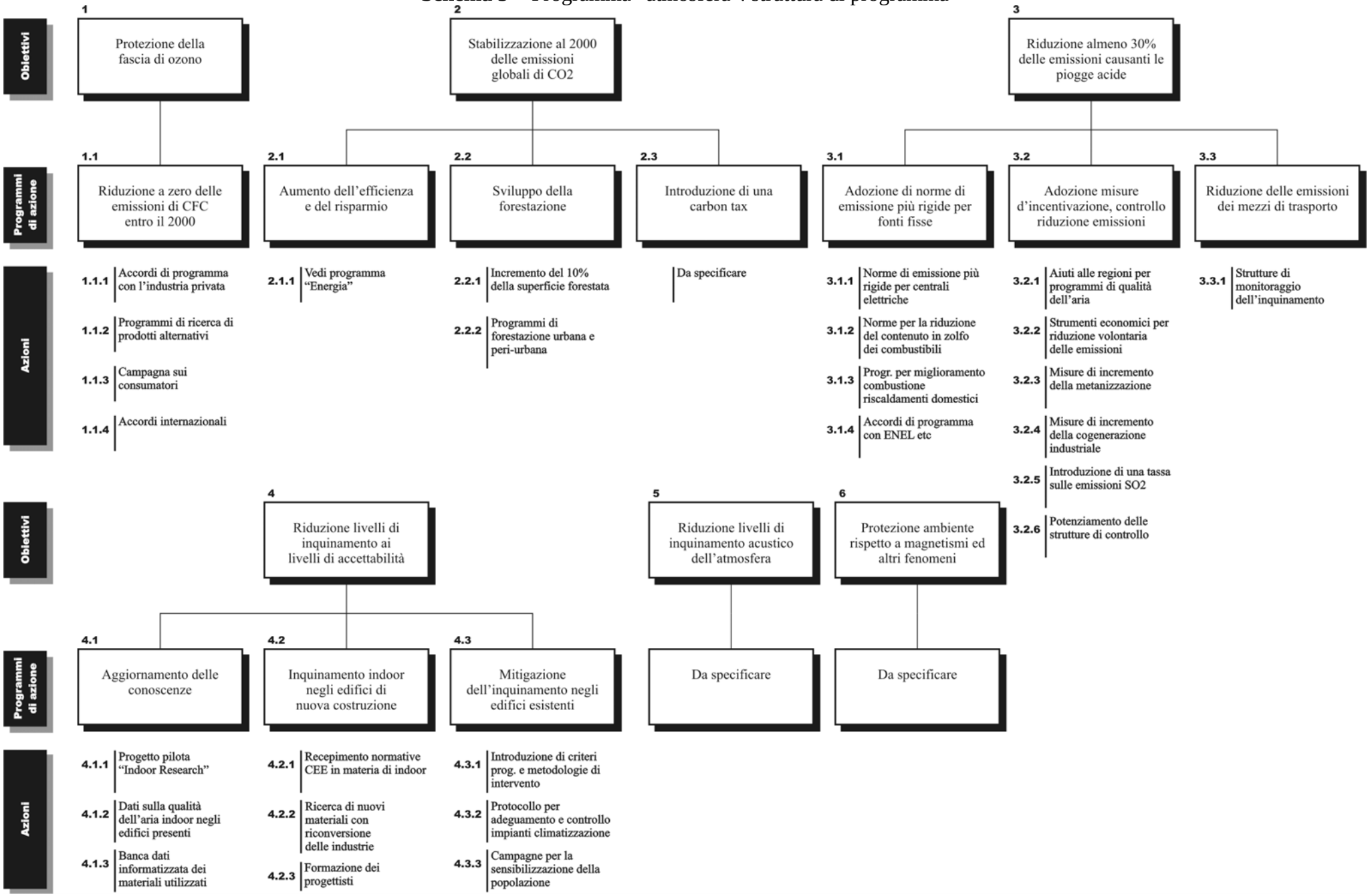
Schema 1 - Programma “ambiente urbano”: struttura di programma.



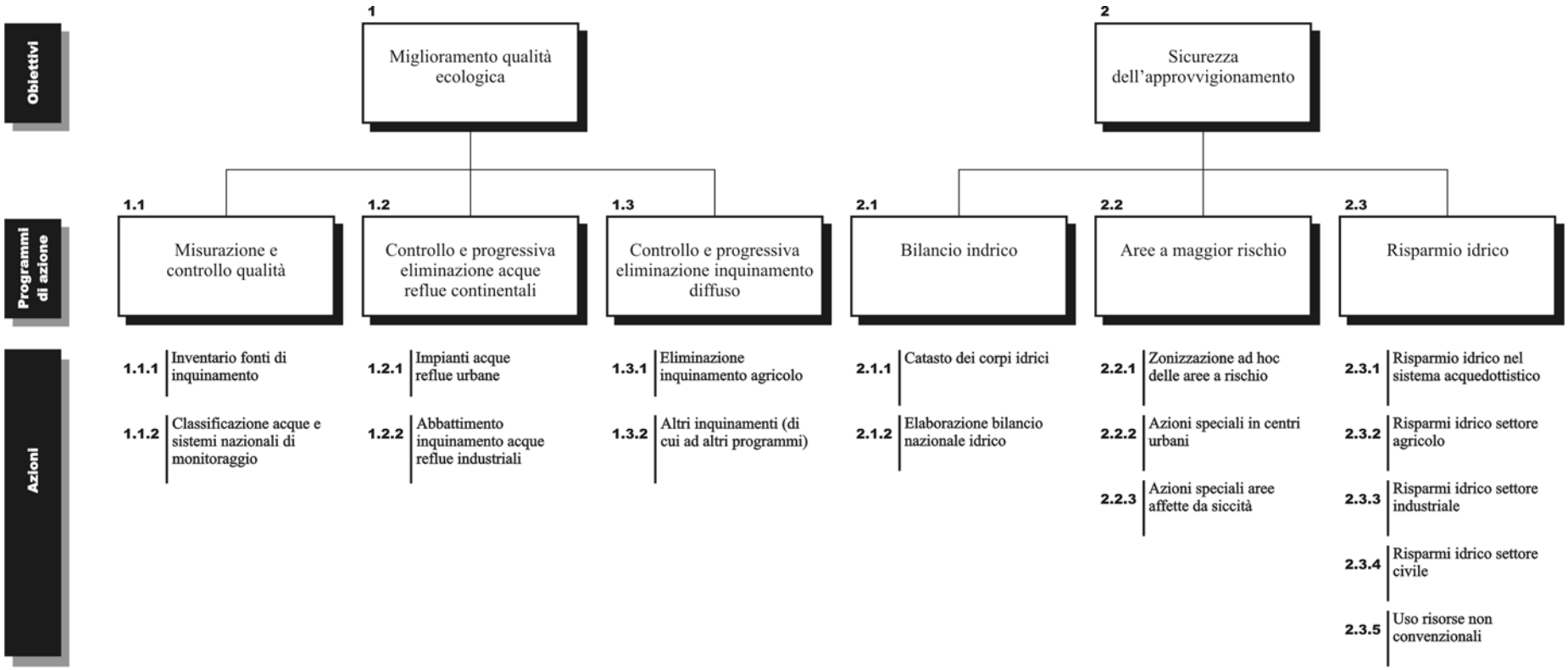
Schema 2 - Programma “conservazione della natura”: struttura di programma



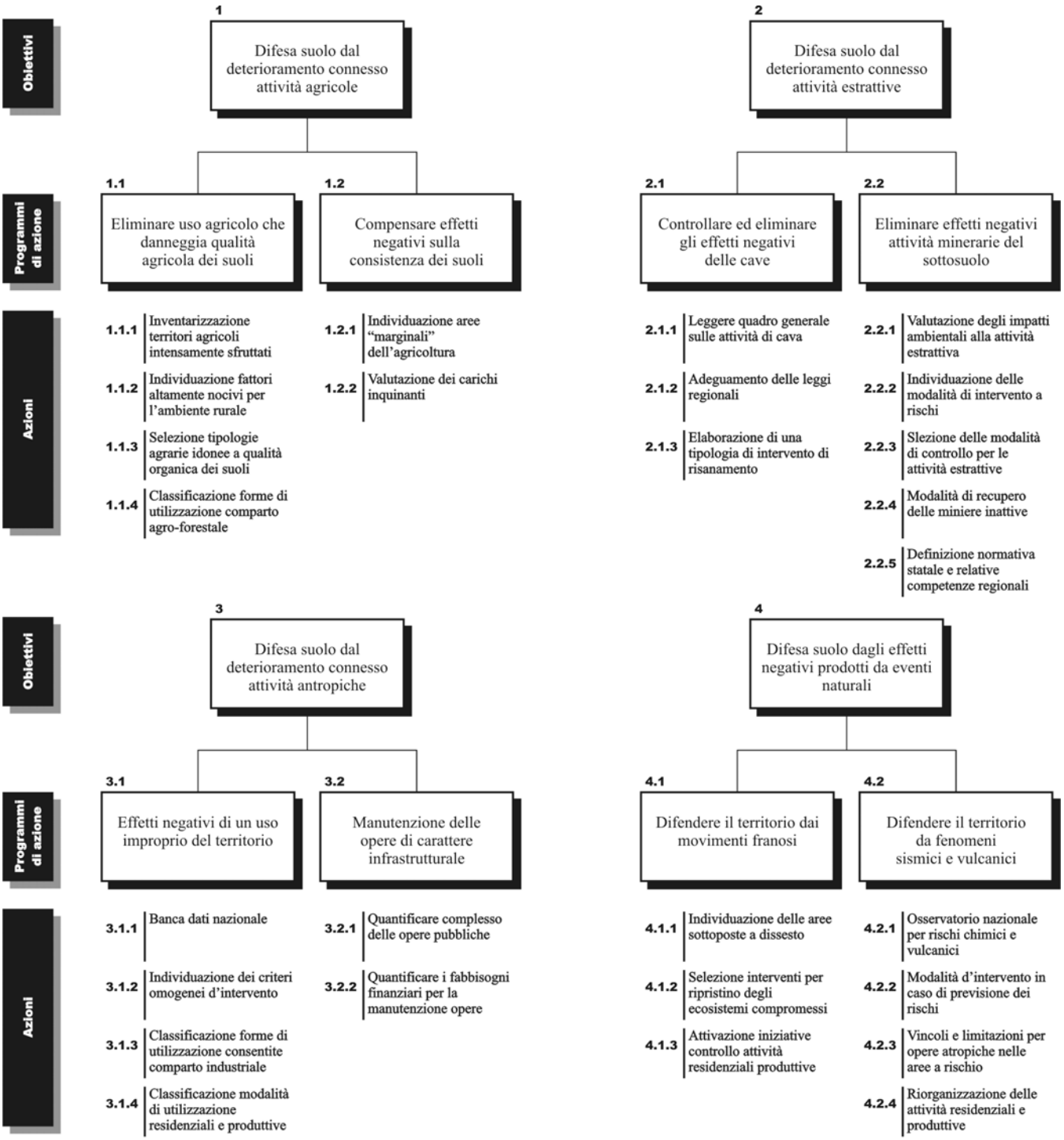
Schema 3 - Programma “atmosfera”: struttura di programma



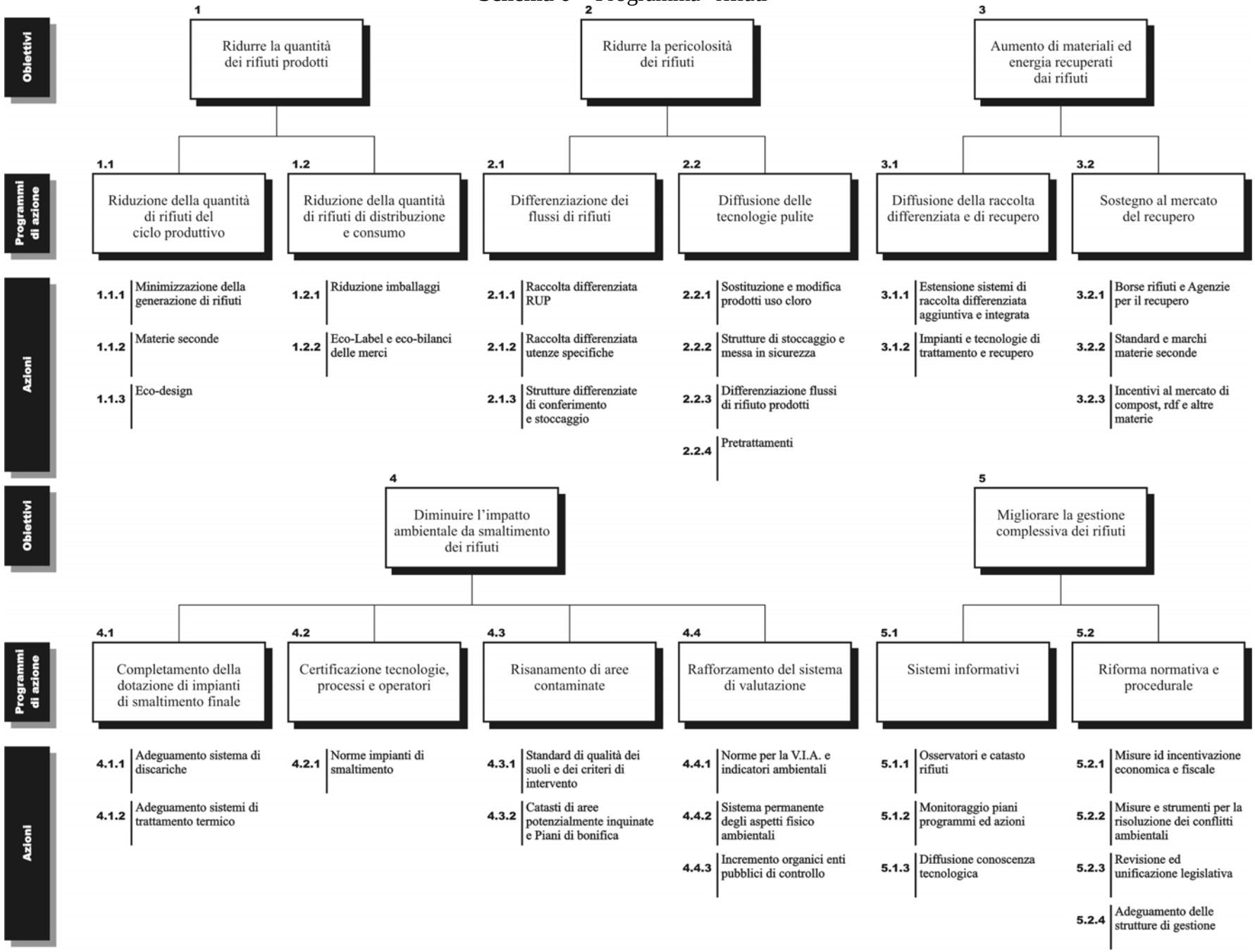
Schema 4 - Programma “acque”: struttura di programma



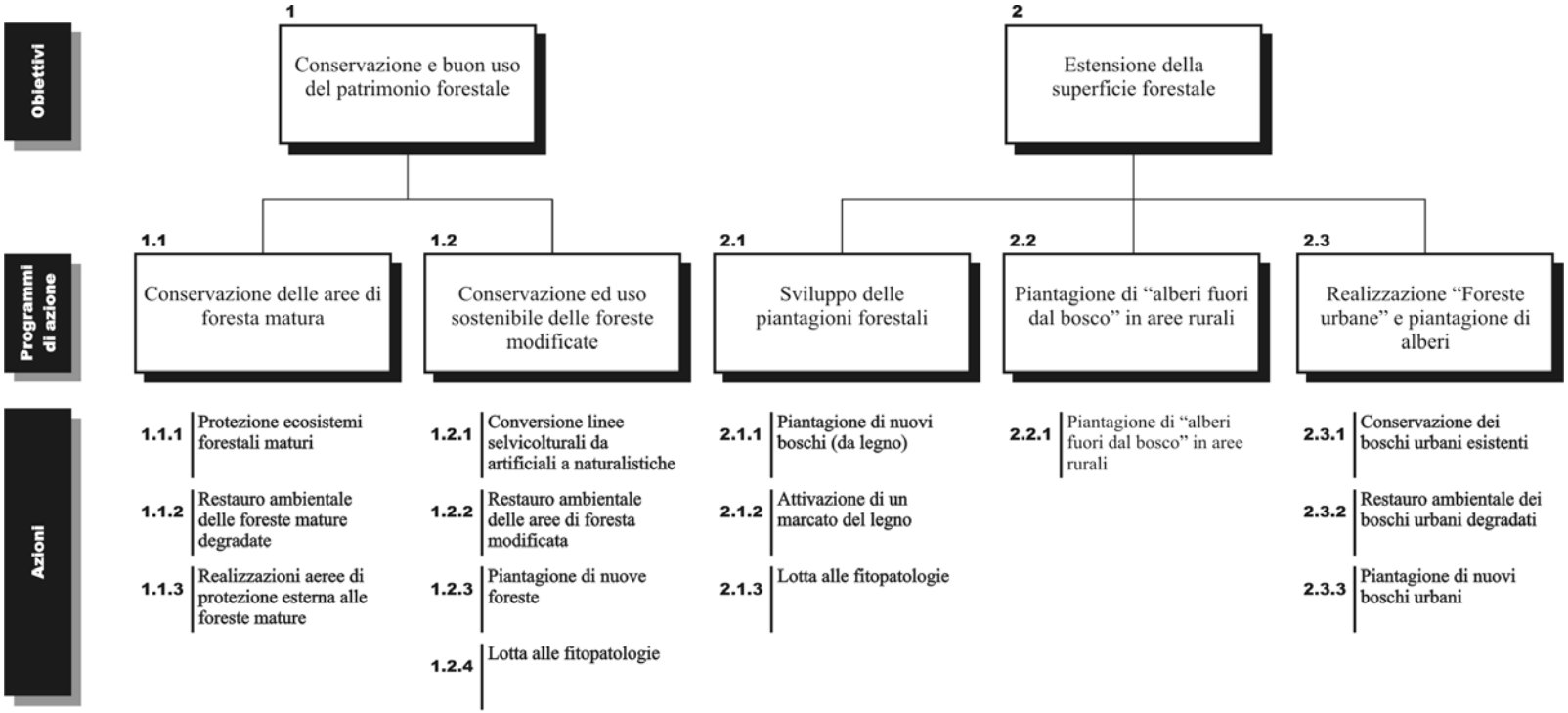
Schema 5 - Programma “conservazione del suolo”: struttura di programma



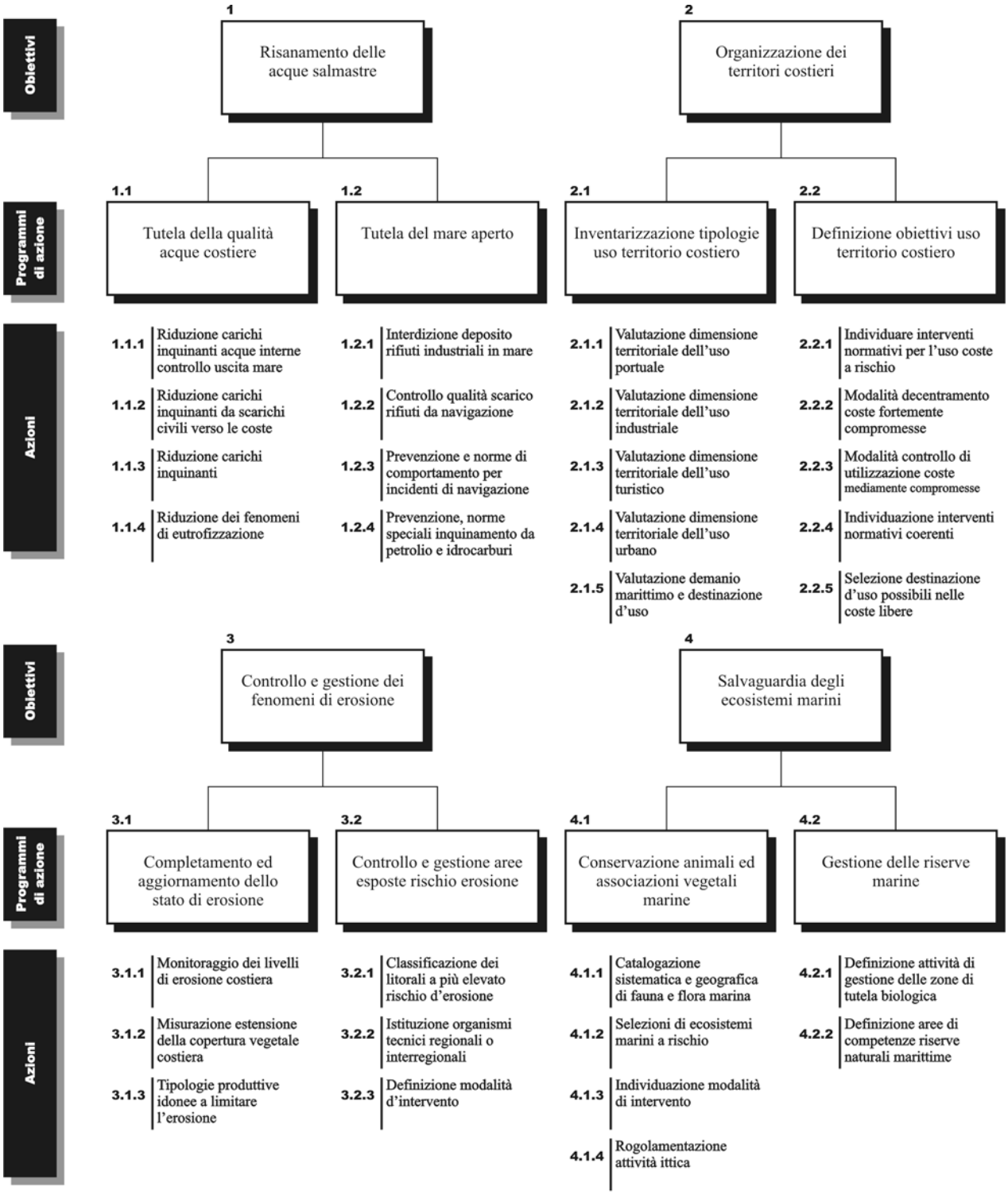
Schema 6 - Programma “rifiuti”



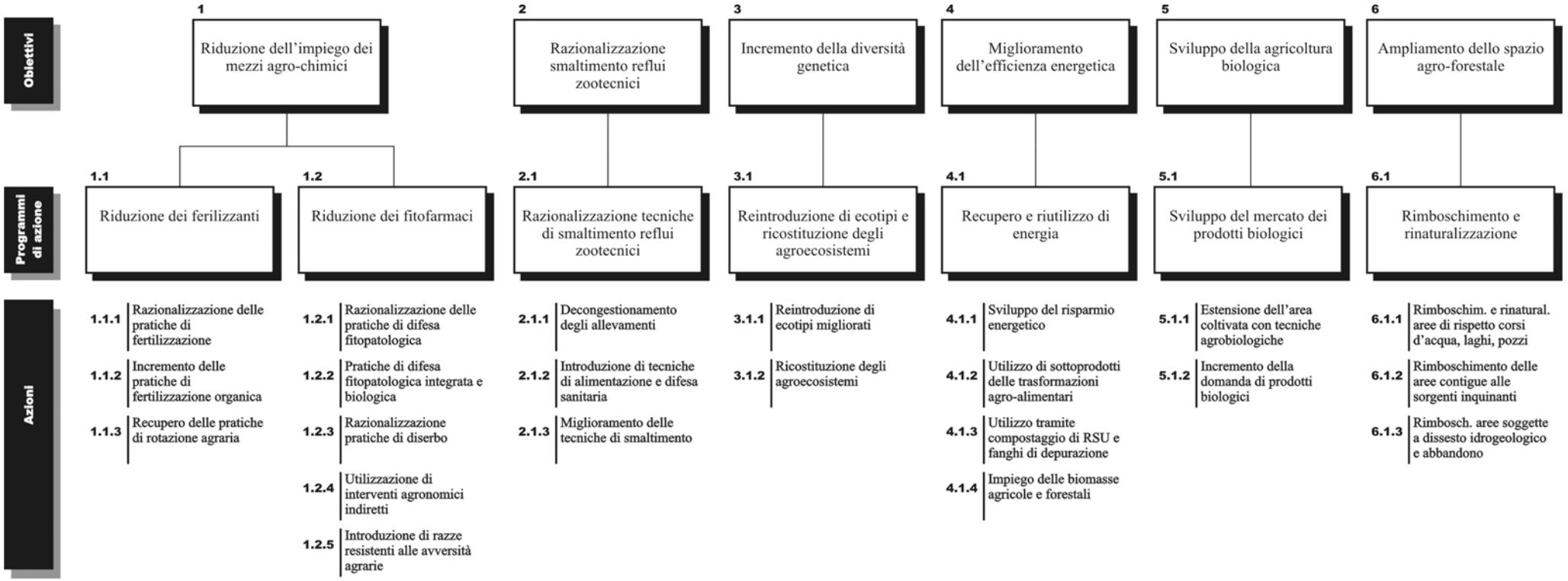
Schema 7 - **Programma “foreste”: struttura di programma**



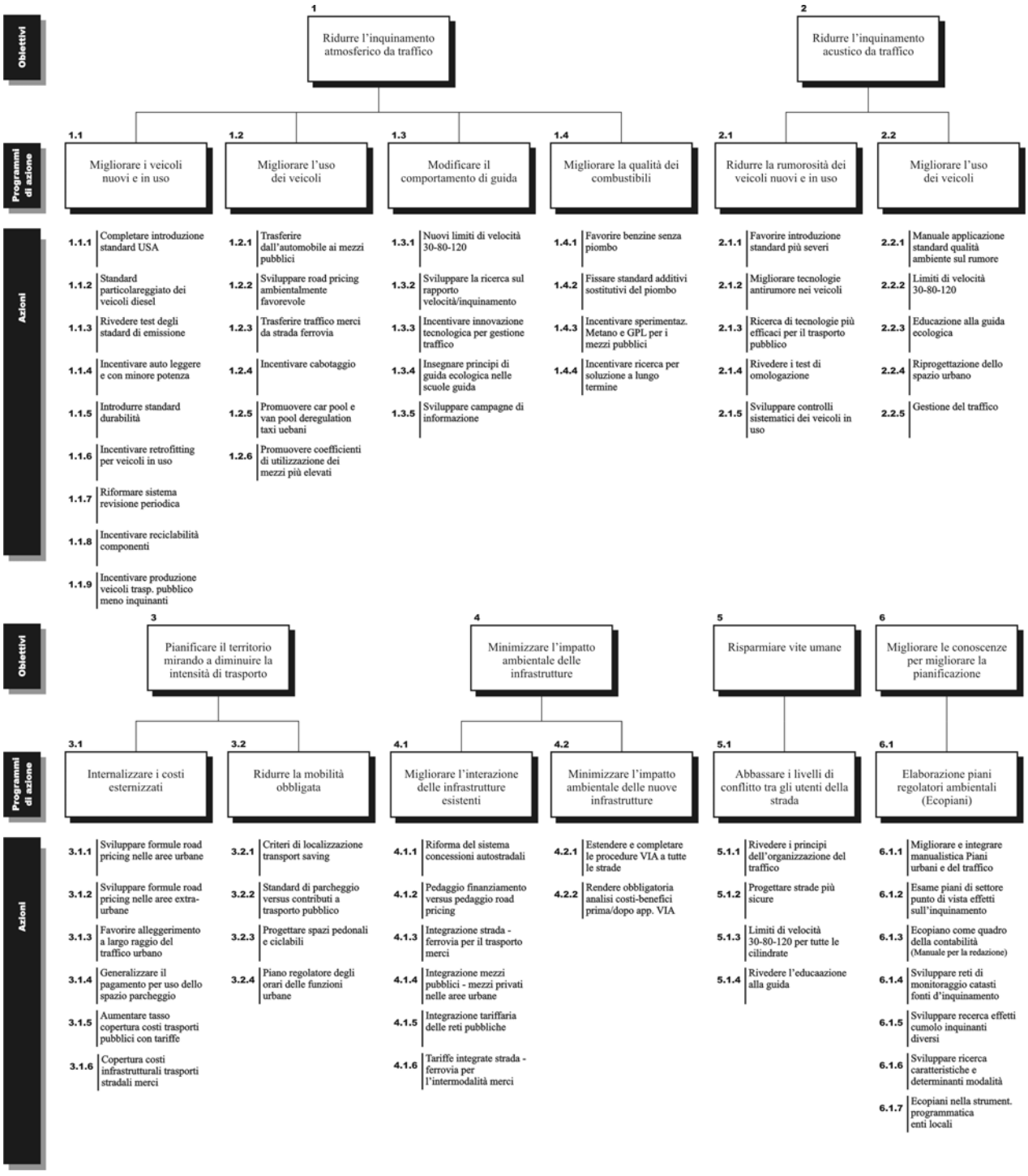
Schema 8 – **Programma “coste”: struttura di programma**



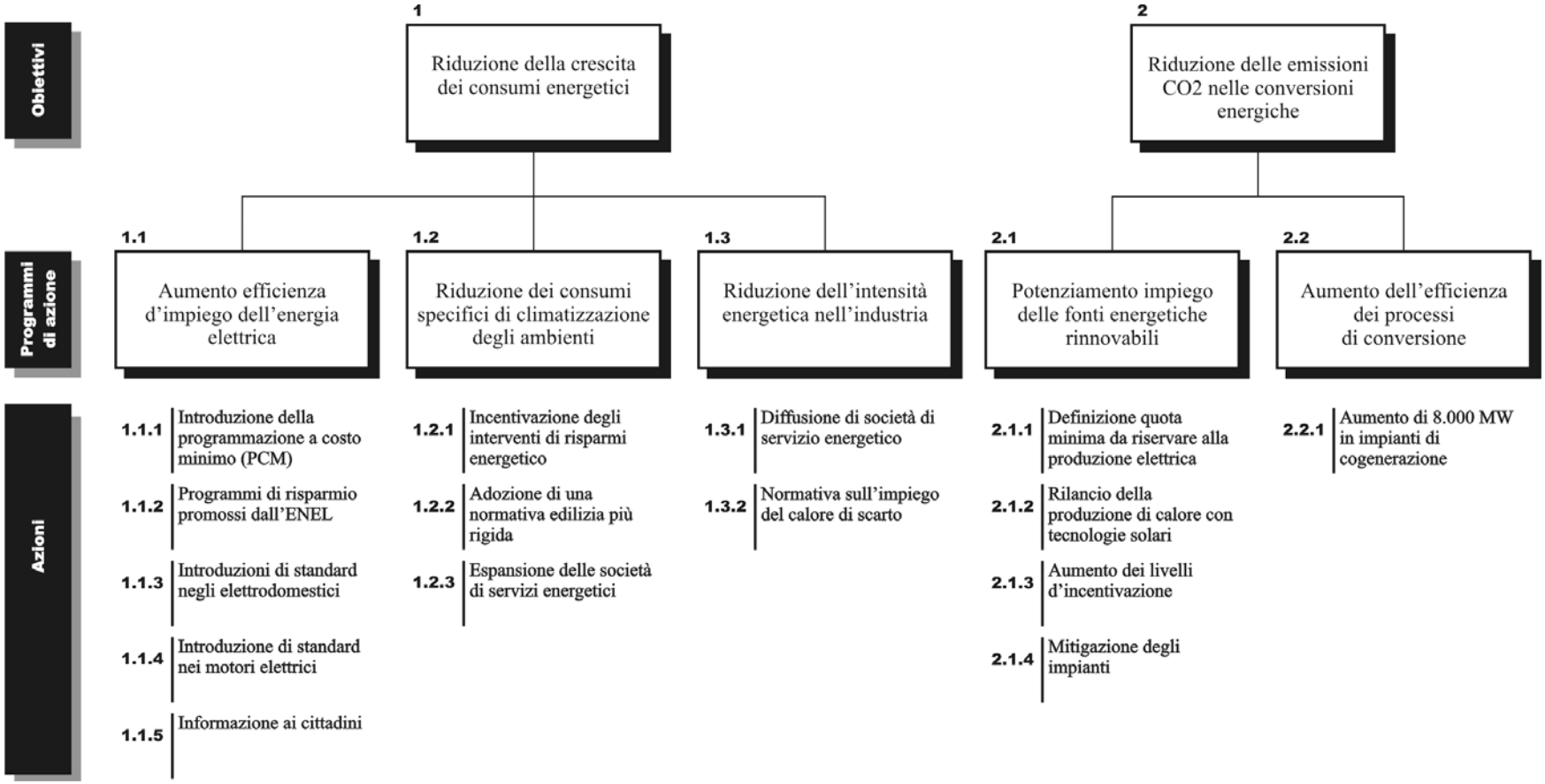
Schema 9 – Programma “agricoltura”: struttura di programma.



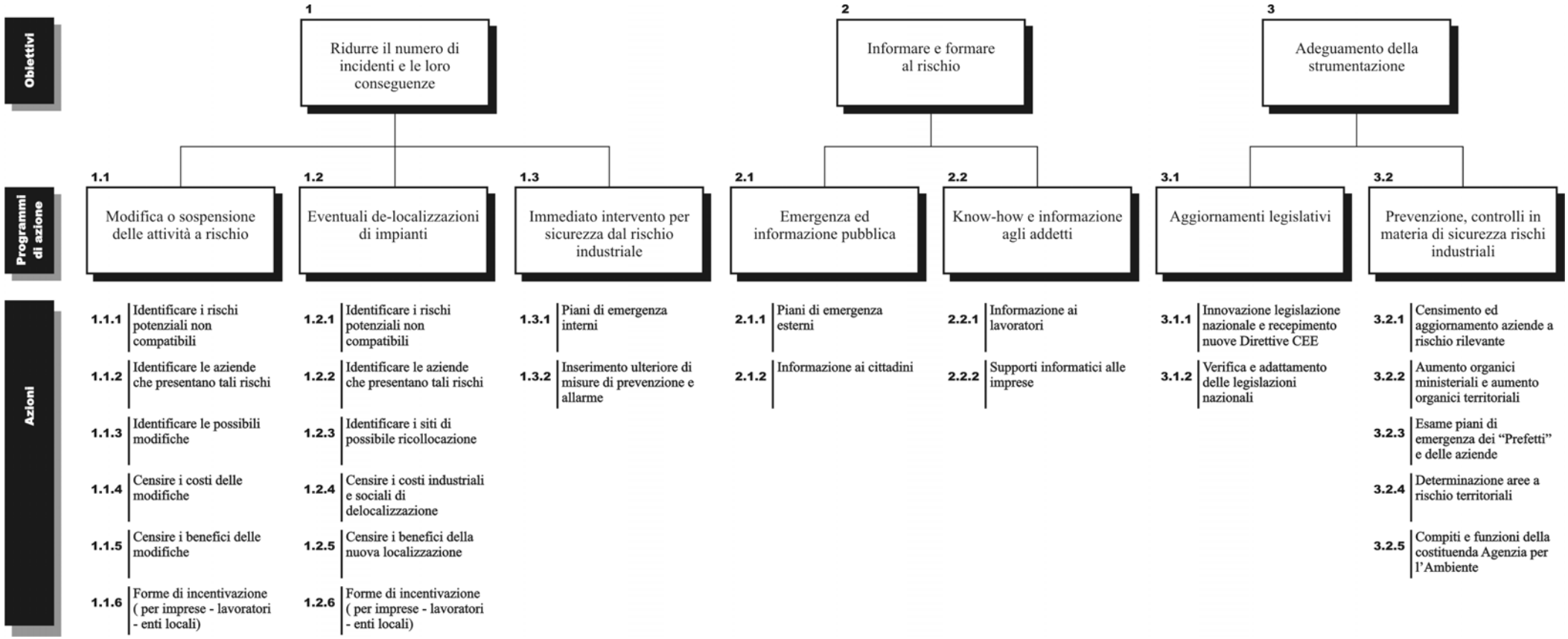
Schema 10 – Programma “trasporti”: struttura di programma



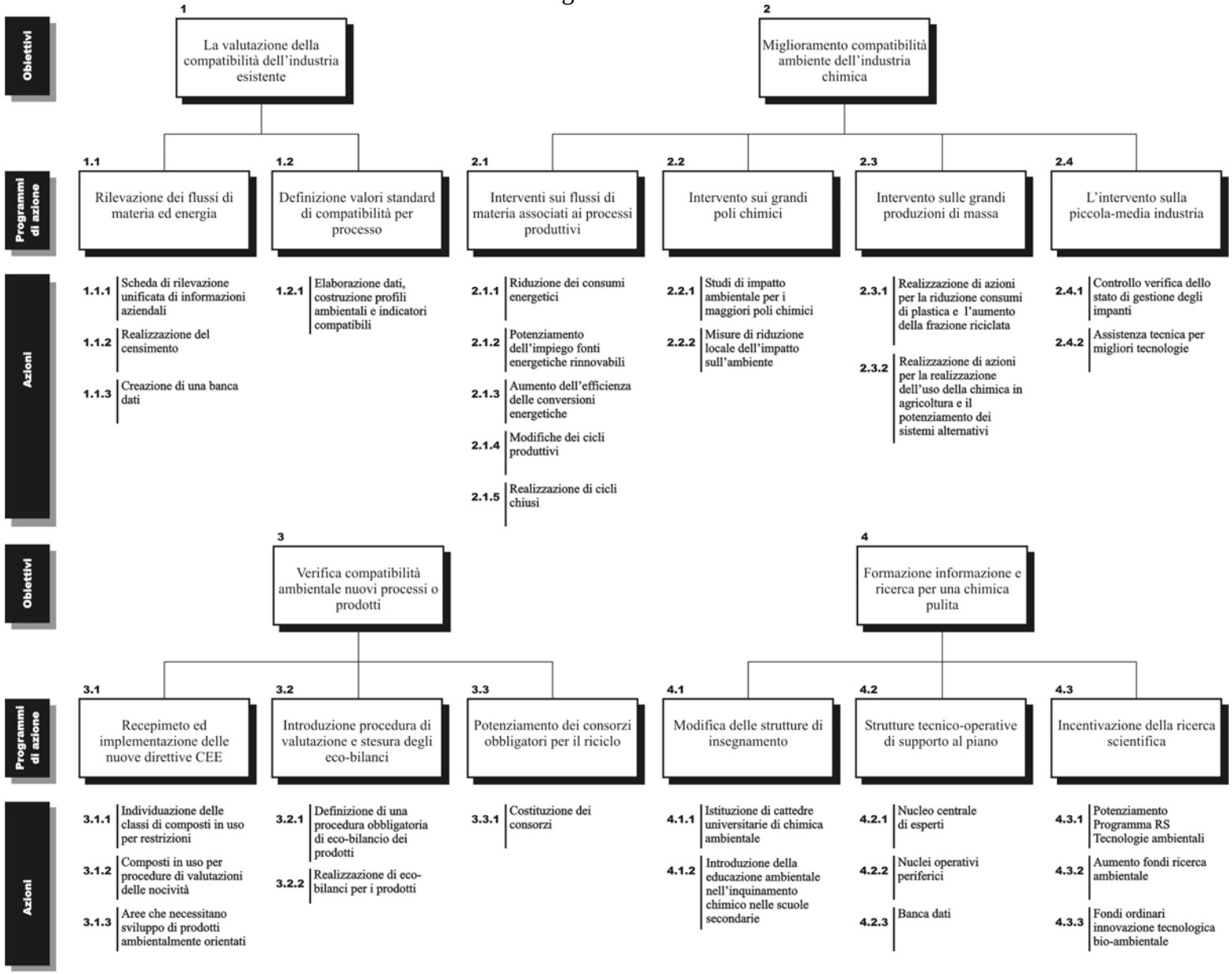
Schema 11 **– Programma “energia”: struttura di programma**



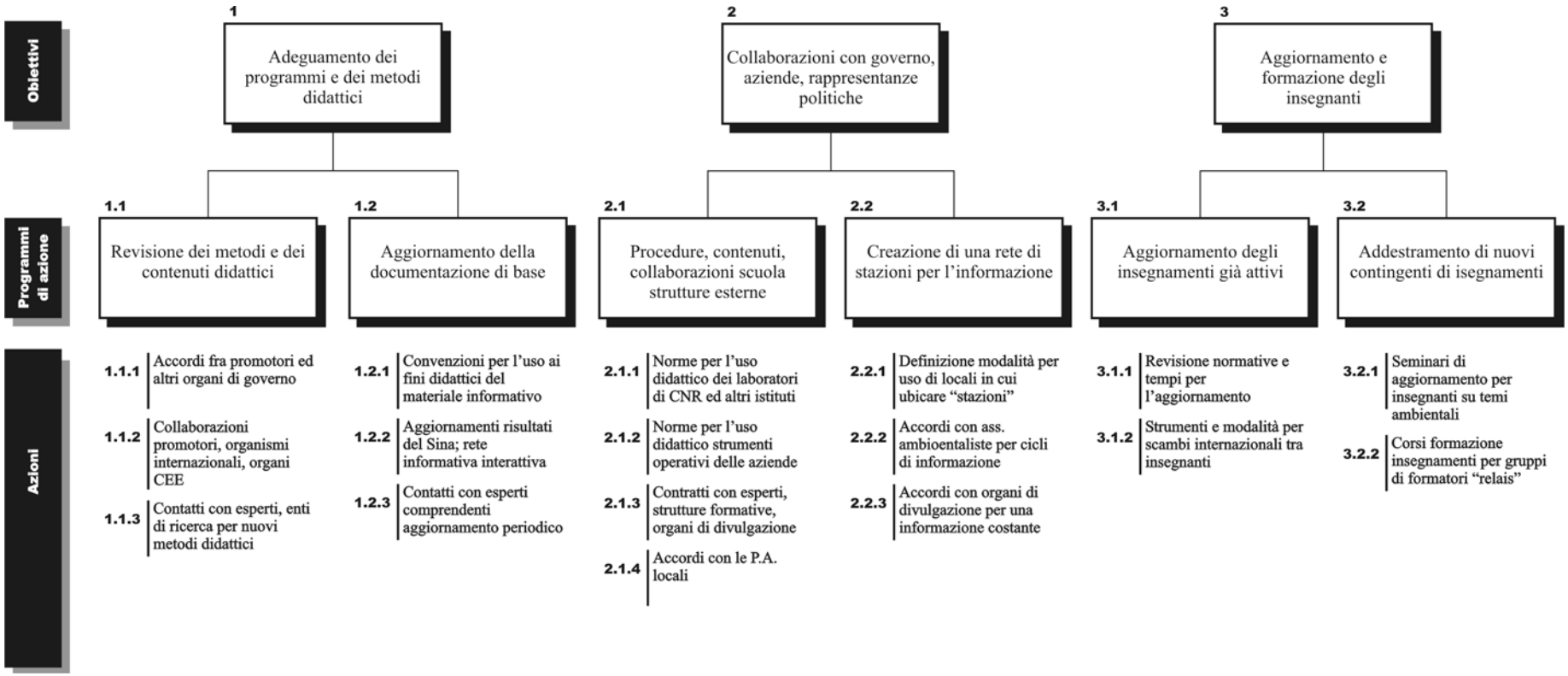
Schema 12 – Programma “rischi industriali”: struttura di programma



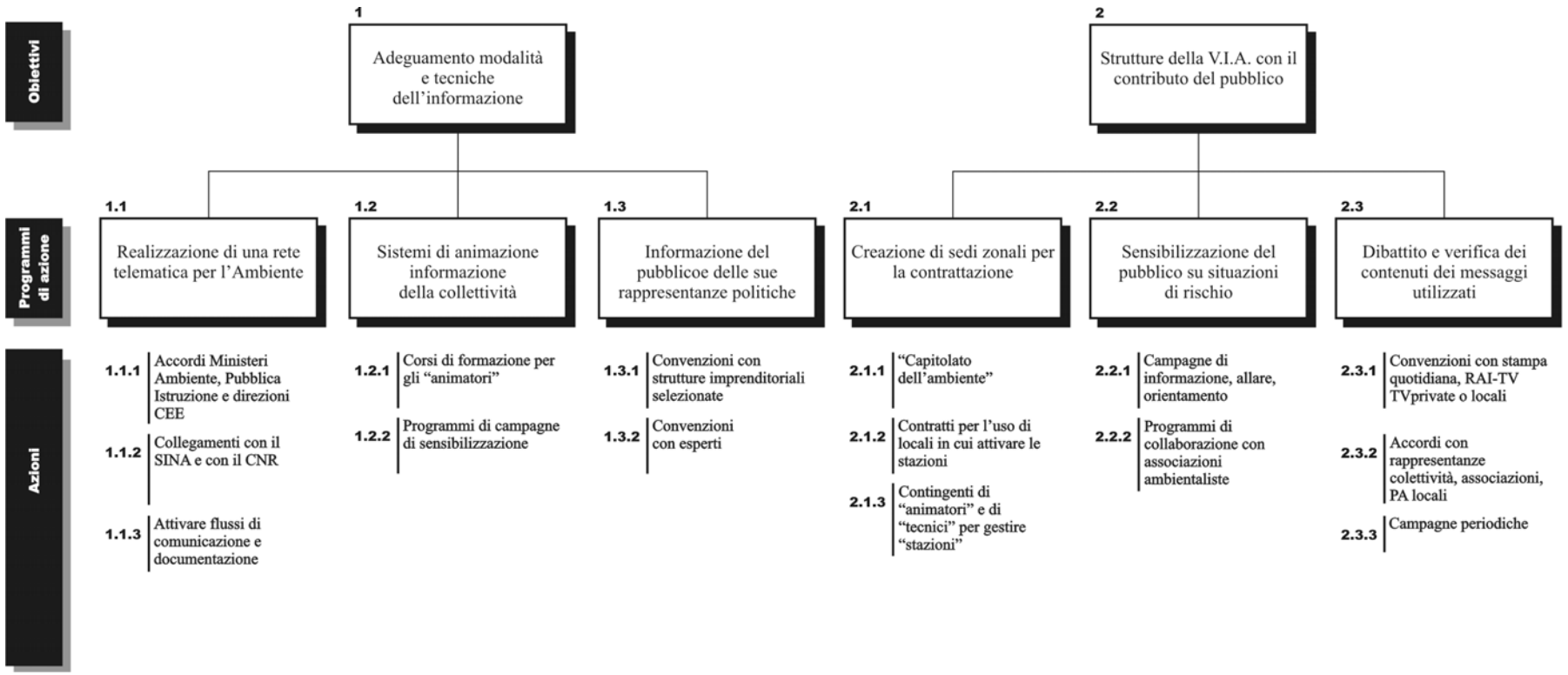
Schema 13 – Programma “industria chimica”



Schema 14 – Programma “educazione ambientale”



Schema 15 – Programma “informazione educazione”



4. La misurazione dei risultati

Successivamente il gruppo di esperti del DECAMB è stato impegnato a elaborare per ciascuno degli obiettivi, dei programmi di azione e delle singole azioni di ciascun Programma, un sistema di *"indicatori di conseguimento"* (o altrimenti detti "indicatori di programma"), onde permettere di *misurare* appunto lo stato di avanzamento e di conseguimento, a ciascun dei tre livelli operativi indicati, degli obiettivi, programmi di azione e azioni.
Come esempio di indicatori o misuratori elaborati in seno al DECAMB dagli stessi esperti di settore (disgraziatamente – come detto – non identificati negli stessi funzionari proposti all'attuazione dei Programmi, e pertanto largamente incapaci di contenere concreti elementi di realismo) sotto la guida degli analisti generali portatori della metodologia di analisi, possiamo indicare qui quello del Programma Rifiuti. Si veda a questo proposito, in appendice a questo scritto, un documento di lavoro inedito del 1990, che fu predisposto dal coordinatore del Gruppo di studio DECAMB come "guida" alla redazione da parte degli esperti di settore, dei Rapporti (o Programmi) di settore. Tale documento costituisce con le sue esemplificazioni, applicate ad un solo settore o programma del DECAMB (quello dei *rifiuti solidi urbani e industriali*) un documento dal quale si può ricavare e conoscere i criteri e i metodi della programmazione strategica applicata per la elaborazione del Piano DECAMB.
Parallelamente alla redazione dei Programmi di settore del Piano DECAMB, il Ministero dell'Ambiente affidò al *Centro di studi e piani economici* di fare una esplorazione dei possibili "indicatori" o "misuratori" che potevano essere escogitati (o rilevati anche dalla letteratura esistente nel campo degli indicatori ambientali o da esperienze diverse da quelle del DECAMB). Ne è sorto uno studio del Centro che rappresenta una buona fonte di valutazione di possibili indicatori ambientali, al quale intendiamo rinviare per un approfondimento della materia.[14]

5. Conclusione

L'esperienza di programmazione ambientale nazionale elaborata e introdotta in Italia nel 1990-92, e qui rapidamente evocata, aveva tutti i requisiti di essere considerata una esperienza anche di *programmazione strategica*, nel senso che subordinava i piani e le iniziative di politica ambientale ad un metodo di programmazione che ne poteva assicurare razionalità, strategia e fattibilità. Insomma non erano "piani" di intenzioni (o di "sogni") senza controllo della loro fattibilità e senza controllo e valutazione della loro esecuzione. Ciò, a mio modo di vedere, non era ancora avvenuto nelle altre esperienze di pianificazione ambientale che si erano fino allora proposte – a scala nazionale, negli altri paesi sopra indicati. Bisognerà attendere la GPRA e il primo Piano strategico federale negli Usa (1997)[15] per iniziare ad avere da parte dei Governi occidentali dei documenti di piano che meritino di essere considerati dei documenti i programmazione strategica.
L'esperienza italiana ha però il grave difetto di essere una esperienza interrotta e abbandonata. Un esperienza che non ha neppure sfiorato la consapevolezza di quasi tutti i responsabili sia politici che amministrativi della gestione ambientale a scala nazionale. Penso che qualcosa di meglio si sia intravisto a scala di governi locali anche in Italia. Ed in particolare il Formez, istituto rivolto alla formazione e aggiornamento di dirigenti delle amministrazioni locali, ha fatto molto per

[14] Si veda Centro di studi e piani economici, 1992)
[15] Us EPA, Strategic Plan, 1997. Si veda poi il secondo Piano strategico (2000) e il terzo (2003-2008). Insieme ad alcuni altri documenti dell'EPA che avevano già per settori particolari anticipato una analisi di programma legata ad una approccio "result-based"; per es. : un primo documento programmatico avente la forma di un Piano quinquennale prodotto nel 1994 (prima del primo piano ufficiale del 1997, (conforme al GPRA), e un altro documento *"Goals Project"* del 1996, attraverso il quale si rese fortemente anticipata e discussa la elaborazione del Piano strategico del 1997.

propagandare la programmazione strategica nell'ambito delle proprie attività formative, ma da ciò non poteva certo garantire l'applicazione di essa nelle istituzioni, se addirittura il Ministero centrale si è dimostrato così incapace di formare i suoi propri dirigenti ai nuovi metodi e alle nuove operazioni. Certo non si può dire che in proposito, (la integrazione delle politiche di sostenibilità ambientale con i metodi della programmazione strategica) si siano raggiunti favolosi risultati in altri paesi. Dopo l'esperienza americana ancora largamente in corso (come abbiamo sentito dalle relazioni presentate in questo convegno) non ci sono metodi sperimentati e definitivamente acquisiti. Si sta tuttavia marciando con seria intenzione nella riforma gestionale pubblica che in Usa è stata chiamata una "*reinventing government revolution*"; e che - come tutte le rivoluzioni serie della storia – metterà decenni se non secoli per evidenziare sostanziali risultati.
In Italia – almeno per il momento – la esperienza di programmazione strategica ambientale, è stata semplicemente un esperienza mancata. Mi auguro che le generazioni future di dirigenti pubblici (dei politici mi fido di meno) sappiano ritrovare la giusta strada.

Riferimenti bibliografici

Archibugi Franco (1989) *La programmazione ambientale in Usa*, Consiglio nazionale delle Ricerche.

Archibugi Franco (1989) *Guida alla redazione dei rapporti settoriali preliminari per il piano DECAMB*: *Esemplificazione portata sul settore "Rifiuti solidi, urbani ed industriali"* (Inedito: in Appendice a questo contributo).

Archibugi Franco (1992). *The Urban Environment Programme of the Italian Government Ten Year Plan for the Environment (DECAMB).* Paper prepared for the Urban Environment Group of Experts of the Commission of the European Community, Brussels, October 1992 [trad. Ital. *Il Programma "Ambiente Urbano" nel Piano Decennale per l'ambiente italiano (DECAMB)*. Paper prepared for the Urban Environment Group of Experts of the Commission of the European Community. Bruxelles.1992]

Archibugi Franco (1994). "Ecological Equilibrium and Territorial Planning: The Italian Case." *European Planning Studies* 2(2): 175-91.

Archibugi Franco (1996). "Program Indicators: Their Role and Use in the Integrated Social or Community Programming" *Social Indicator Research, An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-life Measurement* 39(3).

Archibugi Franco and Nijkamp Peter eds, Ed. (1989). *Economy and Ecology: Towards Sustainable Development*. Dordrecht, Kluwer.

Archibugi Franco (2002). *L'economia associativa: sguardi oltre il Welfare State e nel post-capitalismo*. Torino, Edizioni di Comunità.

Archibugi Franco (2005a). *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.

Archibugi Franco (2005b). *Compendio di programmazione strategica in ambito pubblico*. Firenze, Alinea editrice.

Canadian Gouvernment - Ministére des approvisionnements et services (1990). *Le Plan Vert du Canada,* (Le Plan vert du Canada pour un Environnement Sain).

Centro di studi e piani economici (1992). *Una prima rassegna sistematica di indicatori ambientali urbani e naturali in funzione dei Programmi del Piano Decennale per l'Ambiente (Decamb)*, Centro di studi e piani economici.(ristampa, Centro Piani 1995).

Cicerchia Annalisa (2000). *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*. Milano, FrancoAngeli.

Japan-Environment Agency, (1986). Long-Term Plan for Environmental Protection in Pursuit of a Healthy and Enriched Relationship between Human Beings and the Environment, Japan- Government of Japan- Environment Agency.

Japan-Environment Agency. (1988). *Quality of the Environment in Japan - 1988*, Environment Agency, Govt. of Japan.

Netherlands-Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (1988-1989). *National Environment Policy Plan: To Choose or to Lose*. The Hague, Netherlands-Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment,.

Netherlands-Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (1991). *Strategic Environmental Management, Achieving Long Term Environmental Objectives. Proposal for Greater International Coordination.* The Hague, Netherlands, Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment,.

Republique Française-Secretaire d'Etat pour l'Environnement (1990). *Plan National pour l'Environnement. Rapport préliminaire en vue du débat d'orientation*.

UK Government (1990). *This Common Inheritance. Britain's Environmental Strategy*.

US Congress (1993). *The Government Performance and Result Act* (GPRA) and *Report*. U. Congress. Washington.

US EPA (Environmental Protection Agency) (1994). *The New Generation of Environmental Protection - The EPA's Five-Year Strategic Plan*. Washington, EPA.
US EPA (1996). *Goals Project*. Washington, EPA.
US-EPA (1997). *EPA Strategic Plan*, EPA
US EPA (2000). *EPA,s Strategic Plan 2000*. Washington, EPA.
US EPA (2003). *EPA's Strategic Plan 2003-2008*. Washington, EPA.
US-GAO (General Accounting Office) (1996). *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Result Act*. Washington, US-GAO.
US-GAO (1997), *Observations on EPA's Strategic Plan*, GAO.
US-OMB (Office of Management and Budgeting) (1990). "Environmental Protection Agency". In US-OMB *Regulatory Program of the Us Government*. Washington D.C., OMB.
Wholey J.S. et alii (1989). *Improving government performance*. San Francisco, Jossey-Bass.
Wholey S. Joseph et alii, Eds. (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation.* San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

APPENDICE

Guida alla redazione dei rapporti settoriali preliminari per il piano DECAMB

Esemplificazione portata sul settore: Rifiuti solidi, urbani ed industriali

(versione prima: gennaio 1991) (revisione: febbraio 2005)

[del Prof. Franco Archibugi : coordinatore del Piano DECAMB]

PREMESSA

Questo documento ha lo scopo di facilitare la predisposizione dei "Rapporti" settoriali di programma per la preparazione del Piano Decamb, secondo uno standard comune, per quanto riguarda:

- *lo schema di analisi* **(parte A); -**
- *la struttura espositiva* **(parte B**).

È inevitabile, d'altra parte, che ogni settore abbia delle particolarità che, a volte, possono non essere tutte contemplate nel modello proposto: tuttavia sta alla sensibilità dei vari specialisti del settore ricondurle, per quanto possibile, entro sufficienti livelli di omogeneità, al fine, soprattutto, di poter successivamente presentare un quadro che sintetizzi le linee di programmazione della politica ambientale nelle sue articolazioni settoriali.
Il rapporto sarà strutturato partendo dalla definizione di:

1. *obiettivi generali*; per ognuno dei quali saranno analizzati;
2. *programmi di azione* (o di intervento) proposti per ciascun obiettivo;
3. *risultati* previsti o attesi per ciascun programma di azione;
4. *costi economico-finanziari* da sostenere per i diversi programmi di azione;
5. *benefici economico-finanziari* ricavabili, per i diversi programmi di azione;
6. *tempi e le traiettorie temporali* da seguire, per i diversi programmi di azione;
7. *dimensioni territoriali* del rapporto fra interventi e risultati, per i diversi programmi di azione;
8. *singole e specifiche operazioni* da attivare di cui è costituito ciascun programma di azione proposto;
9. *articolazione delle operazioni fra i diversi tipi di soggetti* (o attori).

Ciascuna delle nove specificazioni sopra elencate è illustrata analiticamente, anche con esemplificazioni riferite al settore "rifiuti solidi urbani ed industriali (RSU)".
Nella parte A): essa deve servire come guida rapida di riferimento per affrontare operativamente la stesura del Rapporto da parte dei singoli esperti di settore.
Nella parte B) viene invece sviluppata, sempre a titolo di esemplificazione, la trattazione di un obiettivo generale (sempre riferito al settore RSU) nella sua articolazione nei nove punti sopra-elencati, così come, in ciascun punto, dovrebbero venir trattati gli obiettivi individuati e definiti dagli esperti del settore.
Nell'Appendice "A" vengono presentati alcuni aspetti standard della programmazione ambientalistica, che potrà essere utile tenere presenti in qualsivoglia programmazione di settore.
Nell'Appendice "B" si riporta a scopo informativo ed esemplificativo un documento di strutturazione di programma tratto da un Piano a medio termine di politica ambientale (del Governo francese), relativo sempre al settore dei "Rifiuti".

[PARTE A]

1. GLI OBIETTIVI GENERALI

Gli obiettivi dovranno essere indicati ed espressi in forma "epigrafica", accompagnati da note di commento (e numerati mediante sistema decimale). A titolo esemplificativo, *supponendo* che gli obiettivi generali siano i *quattro seguenti*:

1. "*Ridurre la quantità di rifiuti sia all'interno del ciclo produttivo sia in quello del consumo*".
Tale obiettivo nasce dalla constatazione, desumibile dai dati rilevati da un "catasto dei rifiuti", che una parte della produzione dei rifiuti sia indotta dalle tecniche produttive utilizzate, sia per quanto riguarda i rifiuti prodotti all'interno del ciclo, sia per le caratteristiche dei prodotti immessi sul mercato, che danno automaticamente origine a determinati tipi di rifiuti.
Per esprimere in *termini quantitativi* gli obiettivi da raggiungere si possono stabilire traguardi relativi ad una progressiva riduzione percentuale: 20% entro 3 anni, 50% entro 5, ecc.

2. "*Aumentare la quota dei rifiuti recuperati attraverso il riciclaggio e il riutilizzo*".
Le valutazioni di tipo quantitativo dell'obiettivo possono riferirsi all'attuale percentuale di rifiuti recuperati e riciclati per classi tipologiche ed è possibile porsi dei traguardi per arrivare a soglie superiori nell'arco del decennio, considerando anche gli effetti combinati di una minore produzione complessiva derivante dall'attuazione dell'obiettivo 1.

3. "*Certificare tecniche di smaltimento dei rifiuti non recuperabili o non recuperati, che assicurino il minimo impatto ambientale e le massime garanzie nei confronti del rischio dei cittadini*".
Questo obiettivo è di straordinaria rilevanza vista la situazione di eterogeneità nei comportamenti a livello locale, sia per quanto riguarda gli impianti in esercizio (o i siti da bonificare) sia per quanto riguarda le nuove autorizzazioni.

4. "*Realizzare campagne di informazione e di educazione ambientale con specifico indirizzo al settore dei rifiuti*".
Tale obiettivo si può configurare come una parte di un'azione più ampia - intersettoriale - che si impegni, tra l'altro, a inserire in un contesto globale la problematica della gestione dei rifiuti, collegandola ad una strategia complessiva riguardante grandi temi strategici come quello delle materie prime e dell'energia. Nel nostro caso, a tale azione intersettoriale saranno forniti i necessari input riguardanti l'educazione e l'informazione sulla tematica rifiuti: la presa di coscienza da parte dei principali *attori* (cittadini, imprese, operatori ai diversi livelli operativi) su temi quali la sensibilità ambientale, il recupero e il riuso, la filosofia antispreco, può infatti costituire un contributo irrinunciabile rispetto al raggiungimento degli altri tre obiettivi generali.

In termini quantitativi, il *target* raggiunto può essere valutato, oltre che dai risultati complessivi che emergeranno nel tempo in termini di riduzione della produzione di rifiuti, da una serie di *verifiche campionarie* sull'evoluzione del comportamento degli attori.
Più in generale, per tutti gli obiettivi generali che si indicheranno sarebbe opportuno identificare degli appropriati "indicatori di conseguimento", di natura altrettanto generale, ma con lo stesso scopo e significato con cui si dovranno identificare - come si vedrà - gli indicatori di conseguimento e di risultato per tutti i programmi di azione suggeriti.

2. I PROGRAMMI DI AZIONE, PROPOSTI ALL'INTERNO DI CIASCUN OBIETTIVO

Gli obiettivi generali vengono conseguiti attraverso la realizzazione di una serie di "azioni", ciascuna delle quali a sua volta può articolarsi in singole "operazioni". Sempre a titolo esemplificativo sono di seguito riportate *alcune delle possibili azioni* per ciascuno degli obiettivi generali perseguiti (ovviamente, sia per questo "campo" della programmazione ambientale - rifiuti - che per tutti gli altri, sarà appunto compito dei redattori del Rapporto proporre i programmi di azione ritenuti più opportuni per il raggiungimento di ciascun obiettivo).

Obiettivo 1.: ***Riduzione della produzione di rifiuti***
Programma di azione:
1.1:Riduzione della quantità di rifiuti all'interno del ciclo produttivo.

Azioni
- 1.1.1:riduzione (tendente all'eliminazione dei rifiuti tossici e nocivi
- 1.1.2: creazione di "borse dei rifiuti"
- 1.1.3: riduzione della chimizzazione dei rifiuti
- ecc.

Programma di azione
1.2:Riduzione della quantità di rifiuti all'interno del ciclo di consumo

Azioni
- 1.2.1: Valorizzazione dei rifiuti domestici
- 1.2.2: Microriciclaggio domestico
- ecc.

Obiettivo 2.: ***Aumento della quantità di rifiuti riciclati, recuperati o riusati***
Programma di azioni
2.1:Costruzione di rifiutodotti e organizzazione di consorzi di smaltimento

2.2: Macroriciclaggio
Azioni
- 2.2.1: Recupero di energia
- 2.2.2: Recupero di materiali
- 2.2.3: Recupero plastica
- 2.2.4: Recupero materie organiche in agricoltura

Obiettivo 3: ***Certificazione di tecniche di smaltimento, riparazione e prevenzione dei danni e dei rischi***
Programma di azione
3.1: Certificazione di tecniche di smaltimento

Azioni
3.1.1:Programmi di ricerca sulle tecniche di smaltimento

Programma di azione
3.2: Riparazione, prevenzione dei danni ambientali e dei rischi etc.

Azioni
3.2.1: Pianificazione dello smaltimento
3.2.2: Diminuzione dell'offesa all'ambiente
3.2.3: Sistema di tassazione per i produttori di rifiuti
etc.

Obiettivo 4: ***Informazione ed educazione ambientale***
Programma di azioni
4.1: Creazione di standard informativi
4.2: Elaborazione dei contenuti di tipo educativo
4.3: Realizzazione di una politica di sensibilizzazione degli operatori
etc.

Per ragioni di esemplificazione espositiva precedentemente chiarite in questo paragrafo sono state riportate contemporaneamente i programmi di azioni riferiti a tutti e quattro gli Obiettivi, adottando una logica di tipo "orizzontale".
In realtà, dopo l'individuazione degli Obiettivi generali (fase necessariamente orizzontale in quanto deve coprire tutta la possibile area di intervento) il rapporto dovrebbe venir strutturato in senso "verticale", cioè esaurendo la trattazione di ogni singolo obiettivo generale e passando dall'individuazione dei programmi di azioni, ai Risultati previsti, ai Costi e Benefici, fino ad arrivare ai Soggetti, secondo quanto esposto nel presente schema (e come esemplificato in modo completo nella parte B).
Tuttavia non è nemmeno questa la struttura espositiva più esauriente: esistono infatti plurimi livelli di lettura incrociata a seconda dell'aspetto che si vuole analizzare; azioni che riguardano gli stessi attori possono avere valenza territoriale diversa; obiettivi (intermedi) perseguiti mediante la realizzazione di determinate operazioni possono anche costituire, a loro volta, dei mezzi per raggiungere obiettivi generali; cercare un obiettivo può essere raggiunto attraverso una pluralità di azioni indipendenti l'una dall'altra, mentre una medesima azione può esplicare effetti su obiettivi diversi.
Questà unità e complessità di processo, difficile da rendere in modo completo attraverso la descrizione di tutte le interrelazioni, può invece essere efficacemente proposta attraverso una serie di "diagrammi tematici sintetici" dove gli accorgimenti grafici permettano la contemporanea rappresentazione di livelli e relazioni multiple. (Si veda in proposito l'Appendice "A", paragrafo 1.2).

3. I RISULTATI PREVISTI/ATTESI PER CIASCUN PROGRAMMA DI AZIONE (E SINGOLA AZIONE)

Nel limite del fattibile i risultati di ciascun Programma di azione dovrebbero essere il più possibile espressi in termini quantitativi sulla scorta di appropriati *indicatori di risultato* rapportati all'Obiettivo generale.
A titolo esemplificativo.
Azione 1.1.1: Riduzione dei rifiuti tossici
L'obiettivo di eliminazione totale della produzione di rifiuti tossici è da ascrivere probabilmente ad un orizzonte temporale più lungo di quello preso in esame; anche in questo caso si potrebbe procedere per traguardi intermedi tendenti a riduzioni percentuali progressive delle quantità attuali (ridurre del 20% nei primi 4 anni; 50% entro 8 anni; ecc.).

4. COSTI ECONOMICO-FINANZIARI DEI PROGRAMMI

I costi devono essere valutati in base a costi a corpo per singola operazione o in base a costi unitari per ciascuna tipologia di intervento, connessi alle quantità standard di input di risorse previste, *in base a studi ed analisi di costo* (tratte dalla esperienza progettuale italiana e straniera).
Nel caso dell'azione " riduzione dei rifiuti tossici" la stima dei costi diventa più complessa e deve far riferimento al costo di sostituzione o di ricondizionamento degli impianti per tipologia di prodotto e per numerosità degli interventi.

Ci si può dunque basare su *costi medi storici* per operazioni analoghe e sulle percentuali di intervento che si vogliono attuare rispetto al totale delle imprese produttrici.

5. **I BENEFICI ECONOMICO-FINANZIARI DEI PROGRAMMI**

Nella valutazione dei benefici sono da considerare fondamentalmente due casi:

- quello di benefici la cui valorizzazione è sufficientemente agevole, sulla base di prezzi di mercato (per esempio prezzo del vetro di recupero);
- quello invece relativo a benefici non esprimibili a prezzi di mercato o addirittura di tipo immateriale (ripristino di un paesaggio deturpato da una discarica).

Per quanto riguarda i primi c'è ovviamente da indicare la stima del beneficio, mentre per i secondi è sufficiente descrivere il tipo di beneficio ricavabile. Sarà poi compito di *studi speciali* approfondire tecnicamente tutte le metodologie disponibili (applicabili al caso) di valutazione dei benefici nelle diverse politiche e azioni suggerite.

6. **I TEMPI**

Si dovrà fare uno sforzo per valutare e indicare (sia pure approssimativamente) anche i tempi di realizzazione delle azioni e lo scarto temporale relativo all'esplicarsi dei risultati. C'è da tener presente che l'orizzonte temporale adottato è di circa un decennio e che al suo interno si deve restare per l'esplicarsi degli effetti delle azioni intraprese e per il conseguimento degli obiettivi (in toto o in parte).

Al fine di proporre una corretta *temporizzazione* dei Programmi e delle Azioni è opportuno tenere presente che il lasso di tempo necessario ed implicito nella fase di attuazione della politica ambientale è quello relativo allo scarto di tempo:

- sufficiente perché le misure e le azioni intraprese si adeguino alle politiche definite (vanno comprese in questi tempi quelli persi in relazione ad ogni sorta di vincolo, sia tecnico sia economico-finanziario, all'applicazione delle misure programmate);
- intercorrente fra il momento in cui le azioni (od operazioni) di politica ambientale sono intraprese e il momento in cui si avvertono gli effetti (su questo punto si veda l'Appendice "A").

7. **LE DIMENSIONI TERRITORIALI**

La valenza territoriale delle azioni si riferisce al rapporto fra interventi e risultati: i livelli da considerare vanno da quello "globale", "continentale", "idrografico", "regionale" a quello "locale".

In questi termini le interrelazioni fra causa ed effetto, fra azione e risultati, può assumere una dimensione territoriale a due vie: dalle scale territoriali più elevate a quelle più basse e viceversa. Vi sono "cause" (fenomeni, rischi, fonti di danno, politiche) che si manifestano a livello più elevato e che producono effetti a livello più basso; vi sono altre "cause" che dal basso producono effetti al livello più elevato.

Nel nostro caso, per ogni azione, sarà individuato, ove possibile, il livello a cui si pone l'intervento e il livello nel quale si esplicano gli effetti (anche su questo punto si veda l'Appendice "A", paragrafo 1.3).

8. **LE SINGOLE OPERAZIONI SPECIFICHE**

Non tutte le azioni, come si è visto, consistono nella realizzazione di un *unico intervento* per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Quasi sempre si tratta invece di una *molteplicità di operazioni* i cui risultati creano sinergie e moltiplicano gli effetti desiderabili. Per esemplificare consideriamo l'azione 1.2. "riduzione della quantità di rifiuti all'interno del ciclo di consumo": in questo caso le operazioni da compiere possono essere almeno due.

1. La prima consiste nella valorizzazione dei rifiuti da conseguirsi attraverso lo sviluppo della raccolta selettiva dei rifiuti e la successiva reimmissione in circolo delle materie così recuperate.
2. La seconda consiste nella crescita della funzione di microriciclaggio, quello cioè messo in atto dai singoli cittadini consumatori: per esempio, con la carta recuperata ed avviata al riutilizzo attraverso particolari canali; oppure con il riutilizzo dei vuoti di vetro, siano essi restituiti alle ditte utilizzatrici oppure usati per esigenze proprie (in questo caso più che riciclaggio sarebbe opportuno parlare di riutilizzo).

9. **I SOGGETTI DELLE OPERAZIONI, DELLE AZIONI E, QUINDI, DEI PROGRAMMI**

Le azioni e le operazioni fino ad ora esemplificate non coinvolgono solo enti pubblici, ma sono sovente rivolti ad interlocutori privati (singoli cittadini) o ad imprese e altri operatori socio-economici. Poichè dunque molti dei risultati aspettati richiedono l'intervento fattivo e collaborativo di tali soggetti, è necessario che per ogni azione siano individuati

gli interlocutori coinvolti al fine di attivare con loro (anche mediante le associazioni che li rappresentano) nella fase di preparazione, le opportune valutazioni e gli opportuni impegni o accordi programmatici.

[PARTE B]
ESEMPLIFICAZIONE DEI CONTENUTI DI UNA SINGOLA AZIONE

Facendo sempre riferimento al settore dei rifiuti solidi ed in particolare all'obiettivo generale n. 1 "*Riduzione della quantità di rifiuti*", vediamo come può essere sviluppata la trattazione di *una singola azione* rivolta al raggiungimento dell'obiettivo medesimo.
Prendiamo questa volta ad esempio l'***Azione 1.2.1****: Valorizzazione dei rifiuti domestici*

a. *Descrizione e rappresentazione all'interno dello schema logico dell'obiettivo generale*

L'azione si pone l'obiettivo (intermedio) di diminuire la quantità di rifiuti prodotti attraverso il ciclo di consumo domestico. All'interno della produzione di rifiuti complessiva in Italia i rifiuti urbani domestici rappresentano circa il 20% in peso del totale, e quindi rispetto al raggiugimento dell'obiettivo generale copre un'area di intervento pari ad un quinto. In termini di target globale ad ogni 10 punti di riduzione percentuale della quantità di rifiuti urbani corrispondono 2 punti di riduzione della quantità complessiva di rifiuti prodotti.
L'azione si presenta sotto forma complessa e si articola in una serie di operazioni, alcune presupposte, sia nell'ambito del settore che di sottosettori diversi, altre da realizzarsi in questo ambito.

Azioni/Operazioni presupposte da realizzarsi in precedenza
- Campagne di informazione e di educazione ambientale.
- Modificazioni sia nelle caratteristiche dei prodotti che negli imballaggi.
- Obbligo di certificazione per i prodotti e i contenitori usati nei mercati.

Operazioni nell'ambito dell'azione

1.2.1.1 - Raccolta selettiva dei rifiuti con predisposizione di punti di raccolta diffusi e riconoscibili.
1.2.1.2 - Studio di eventuali forme di incentivo.

Azioni/operazioni funzionalmente collegate
- Predisposizione/incentivazione di network di valorizzazione (raccolta, reimmissione in circolo).

Pur servendosi di questo schema semplificato la "struttura logica" (*log-frame*) della nostra azione andrebbe in realtà riferita ad uno schema concettuale più complesso, in cui ad esempio una stessa operazione, o addirittura una azione, ricopra contemporaneamente e alternativamente il ruolo di mezzo (strumento) e di obiettivo sia all'interno del medesimo "obiettivo generale" sia rispetto agli altri obiettivi generali (caso dell'educazione ed informazione ambientale).

b. *I risultati previsti o attesi*

La quantità di rifiuti domestici è risultata in crescita con tassi significativi sia in termini di peso che di volume, soprattutto a causa dell'aumento della tipologia delle confezioni e degli imballaggi. La quota "eseguibile" può risultare dunque elevata, a patto che siano correttamente realizzate anche quelle operazioni che abbiamo denominato "presupposte" e "funzionalmente collegate".
Gli obiettivi, in termini di target della azione, possono dunque essere indicati in una riduzione complessiva nell'arco del decennio pari al 50%, da conseguirsi attraverso traguardi intermedi così articolati:
- 10% entro 2/3 anni
- 20% entro 5 anni
- 40% entro 7 anni
- 50% entro 10 anni.

Tali obiettivi devono comunque scaturire da una analisi puntuale della consistenza e dell'evoluzione della composizione dei rifiuti domestici: è evidente che ci sono categorie (come quella degli imballaggi, dei vuoti a perdere, ecc.) su cui maggiormente concentrare gli sforzi.

c. *I costi economico-finanziari*

La valutazione dei costi relativi all'azione prende in considerazione solamente le operazioni di competenza diretta e crea la 1.2.1.1 "*Raccolta selettiva e predisposizione dei punti di raccolta*" e la 1.2.1.2 "*Studio di eventuali forme di incentivo*".
Quanto alla prima operazione, una volta definiti i tipi ed il numero di selezioni da effettuare, si tratterà di predisporre/completare i punti di raccolta sulla base della distribuzione territoriale dei rifiuti medesimi. Scelti i criteri di priorità (per esempio si potrebbe partire dalle città più popolose - maggiori di 800.000 residenti - per scendere per scaglioni demografici nel volgere degli anni) si tratta di stimare il numero di punti di raccolta da attivare, il loro costo unitario ed il costo di trasporto in ulteriori centri di deposito o presso i network di valorizzazione e/o ri-utilizzatori finali.
Per quanto riguarda la seconda, si deve valutare se siano opportune e percorribili forme di incentivazione per alcuni degli attori coinvolti nell'azione: i cittadini, gli enti locali e/o i gestori dei servizi dei punti di raccolta e del trasporto, i network di valorizzazione. A seconda a chi vada riconosciuto tale incentivo la relativa spesa graverà su questa azione o su quella di competenza diretta.

d. *I benefici economico-finanziari*

Il calcolo dei benefici economici può fare riferimento alle seguenti componenti:
- Valore dei rifiuti recuperati e reimmessi nel ciclo produttivo; tale stima può essere fatta sulla base di prezzi medi di mercato.
- Minori spese in termini di smaltimento (trasporto, sfruttamento, messa in discarica): anche in questo caso si può calcolare il risparmio ottenuto in base a costi medi di gestione di tali operazioni.
- riduzione dello spazio occupato e azzeramento dell'eventuale inquinamento, da valutarsi come risparmio di area occupata e di area soggetta ad eventuale futura bonifica.

e. *I tempi e la traiettoria temporale*

Come si è poi evidenziato al punto b) l'azione presuppone un certo numero di operazioni. Sicuramente di importanza prioritaria quella relativa alla campagna di informazione ed educazione ambientale, mentre le altre due, tese alla riduzione "alla fonte" della immissione sul mercato di oggetti (imballaggi-confezioni) destinati a divenire "rifiuto" nella fase successiva, dovranno procedere in parallelo.
Vi sono poi i tempi tecnici per la realizzazione ed il completamento dei punti di raccolta e dei network di valorizzazione. L'azione quindi potrebbe avere questo sviluppo:

- **I anno:** partenza della campagna educativa e piano di completamento dei punti di raccolta.
- **II-III anno:** prima realizzazione di nuovi punti di raccolta e avviamento dei primi network di valorizzazione.
- **IV-VI anno:** copertura di tutte le principali città con il servizio di raccolta selettiva e completamento della rete dei network.
- **VII-X anno:** estensione progressiva del servizio a città di dimensione demografica inferiore.

f. *Le dimensioni territoriali*

È già stata anticipata la copertura territoriale dell'azione: essa ha valenza nazionale ma arriverà solo progressivamente ad interessare tutto il territorio.

g. *Le singole e specifiche operazioni*

Anche in questo caso sono già state illustrate nelle linee fondamentali le due operazioni previste dall'azione. In questo paragrafo vengono dettagliatamente descritte, con il corredo dei dati tecnici necessari:
- struttura standard del punto di raccolta;
- definizione delle tipologie di rifiuti da selezionare;
- modalità e soggetti gestori;
- piano generale di attivazione dei punti di raccolta;
- sistemi di monitoraggio delle quantità conferite.

h. *L'articolazione delle operazioni fra i soggetti*

Nell'ambito delle operazioni di competenza diretta, i soggetti coinvolti sono essenzialmente due: i cittadini, quali attori professionisti delle singole operazioni di raccolta selettiva; l'ente pubblico o meglio gli enti locali (o i gestori dei servizi). Strettamente collegati però appaiono gli interventi dell'ente pubblico (campagne di educazione) e la funzione dei network di valutazione.
Di questo esempio - per maggiore schematizzazione - si veda qui di seguito una apposita "Scheda tecnica" riassuntiva.

SCHEDA TECNICA RIASSUNTIVA

Obiettivo generale: Riduzione della quantità di rifiuti prodotti

Azione:
1.2.1 Valorizzazione dei rifiuti domestici
Operazioni:
1.2.1.1 Raccolta selettiva con predisposizione di punti di conferimento
1.2.1.2 Forme di incentivazione
Obiettivi dell'azione:
Diminuire la quantità di rifiuti domestici attraverso la raccolta selettiva, il conferimento, l'avviamento al recupero e la reimmissione in circolo dei rifiuti utilizzabili.

Risultati previsti:
Riduzione della quantità di rifiuti solidi del 10% entro 2-3 anni, 20% entro 5 anni, 40% entro 7 anni, 50% entro 10 anni.

Costi:-

Predisposizione/completamento dei punti di raccolta	£. xxxx
Costo unitario del prelevamento e del trasporto per il totale della quantità prevista	£ xxxx
Incentivazione	£ xxxx
Totale	£ xxxx

Benefici:

Valore dei rifiuti recuperati	£ xxxx
Minori spese di smaltimento	£ xxxx
Riduzione di spazio occupato o di inquinamento	£ xxxx
Totale	£ xxxx

Soggetti:
- Cittadini, per la raccolta differenziata.
- Enti locali e gestori privati, per i punti di conferimento ed il trasporto.

Azioni collegate:
- Presupposte,
- Conseguenti
- Educazione e informazione ambientale.
- Network di valorizzazione.
- Modifica delle caratteristiche dei prodotti.
- Certificazione per prodotti ed imballaggi.

CONCLUSIONI GENERALI

In conclusione è bene ancora una volta ricordare quanto sottolineato in premessa: questo documento intende rappresentare solo una "*Guida"* sommaria alla stesura dei Rapporti settoriali, prendendo ad esempio un solo settore, quello dei "Rifiuti solidi, urbani ed industriali"; e non rappresentando - neppure per questo settore - una proposta definita di strutturazione di programma, giacché l'esempio è stato condotto non da specialisti del settore, ma solo da "analisti di programma", che saranno impegnati a dare veste coerente e comune al processo di programmazione a medio e lungo termine che si intende avviare.

Il documento non intende perciò né discutere il "merito" del programma preso ad esempio, né dare una indicazione troppo rigida di "strutturazione di programma": ma intende solo avviare una riflessione presso i diversi specialisti dei settori di programma, affinché nel loro *modo* di impostare i loro rispettivi programmi, tengano conto dell'*opportunità*, e sotto certi aspetti della *necessità*, di ottenere risposte ai quesiti posti. Si è pertanto consapevoli che gli specialisti di settori, incaricati di dare contenuto alla stesura dei Rapporti in questione, verranno confrontati anche con la *possibilità di ottenere risposte ai quesiti posti.*
Va da sé che il gruppo di analisti che il Ministero dell'Ambiente ha impegnato per la redazione e il coordinamento del Piano decennale potranno interagire con gli specialisti di settori (coinvolti dai diversi Servizi del Ministero) in permanenza, lungo la redazione dei rispettivi Rapporti:

- sia con l'assistenza alla stessa strutturazione di programma, alla omogeneizzazione logica delle relazioni fra obiettivi, azioni ed operazioni e all'esame dei relativi "indicatori di risultato" o di conseguimento;
- sia mettendo a disposizione informazioni e documentazione su analoghi tentativi fatti in altri paesi, da enti ministeriali ed enti operatori impegnati negli stessi sforzi di programmazione ambientale a medio e lungo termine.