

La “pollina” non è un rifiuto ma una biomassa, nota a margine della sentenza del Consiglio di Stato n.1230/2013

Avv. Maurizio Lucca, Segretario generale amministrazioni locali

Il **Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n.1230 depositata il 28 febbraio 2013** interviene (in riforma della sentenza del **T.A.R. Veneto, sezione III, n.881/2012**) per definire, alla luce del quadro normativo vigente al momento del rilascio dell'autorizzazione (alla costruzione e all'esercizio di un impianto per la produzione di energia elettrica alimentato da “pollina”), se le deiezioni animali, ed in particolare la “pollina”, siano da considerare “rifiuti”, oppure possano essere considerati “sottoprodotti di origine animale”, ovvero direttamente “biomasse” ai sensi del **D.Lgs. n.183/2003**.

In *primis*, è noto che il principio del *tempus regit actum* governa ordinariamente il procedimento amministrativo e pretende che la legittimità del provvedimento finale, per qualsiasi aspetto che riguardi la sua essenza, la struttura o i requisiti, sia raffrontato al paradigma legale del tempo in cui è posto in essere, ovvero è stato sottoscritto il provvedimento (al momento dell'autorizzazione, erano già vigenti l'art.18 della legge 96/2010 modificativo dell'art. 2 bis del DL 3 novembre 2008, n.171, e il Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, modificativo dell'art. 185 del Codice ambiente).

Una prima posizione (dei ricorrenti: l'azienda agricola) si sarebbe in presenza di un rifiuto, integralmente soggetto alla disciplina dello smaltimento di cui alla parte IV del Codice ambiente, con conseguente qualificazione dell'impianto progettato, tra quelli di smaltimento e non già di produzione energetica da fonti alternative: la pollina, in particolare, sarebbe specificatamente indicata quale rifiuto nell'elenco CER (Catalogo Europeo dei Rifiuti) con il codice 02106; le materie fecali in genere non rientrerebbero nell'ambito delle biomasse combustibili, previste dall'apposito allegato al Codice ambiente; neanche potrebbero essere considerati sottoprodotti ai sensi del disposto dell'art. 18 della legge 96/2010, atteso che seppur è vero che ivi la “pollina”, ai fini della protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, è stata espressamente qualificata come sottoprodotto utilizzabile quale biomassa, è stata tuttavia contestualmente prevista una “*previa autorizzazione degli enti*”, palesemente in contrasto con l'art. 5 della direttiva 2008/98/CE, incompatibile con l'art.184 bis e ter del Codice ambiente, e comunque incostituzionale per violazione degli artt. 3 comma 1 (“*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*”) e 97 (“*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*”) Cost.; la pollina non potrebbe nondimeno rientrare tra le materie fecali, tout court escluse dall'applicazione della disciplina dei rifiuti ai sensi dell'art. 185 del codice ambiente (modificato sul punto dal Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205), poiché in tale norma è fatta salva l'applicazione del **Regolamento comunitario 1774/2002** che prevede una disciplina speciale per le deiezioni animali (finalizzata essenzialmente alla prevenzione sanitaria), che a sua volta ricede il passo alla disciplina dei rifiuti ove le deiezioni siano destinate all'incenerimento (come sarebbe nel caso di specie), secondo una schema di tipo circolare.

Il giudice di seconde cure analizza la disciplina qualificatoria giungendo a dichiarare che l'autorizzazione, da parte degli enti competenti per territorio, in ordine all'utilizzo della pollina quale biocombustibile, non è frutto di una previsione che consegna agli enti predetti un potere discrezionale senza limiti o confini in violazione del principio di legalità, ma è un requisito ulteriore poggiante sulla necessità di verifica in concreto, non solo che la combustione avvenga “nell'ambito del medesimo ciclo produttivo”, ma anche che la pollina abbia, in relazione al caso concreto, effettivamente le caratteristiche generali del sottoprodotto. Trattasi dunque di un regime autorizzatorio fondato sulla verifica e non sulla discrezionalità: ovvero si tratta di valutazione tecniche vincolate.

Le materie fecali sono evidentemente sostanze – in rapporto di *genus a species* con la pollina – il cui ulteriore utilizzo (per concimi od altro) può essere nocivo per la salute umana, e come tali restano disciplinate dalle previsioni cautelative di cui al regolamento n. 1774/2002 (“*norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano*”, oggi sostituito dal **Reg. CE n. 1069/2009**), salvo che esse siano destinate all'incenerimento o allo smaltimento, nel qual caso è evidente che non ponendosi un problema di riutilizzo, debba trovare applicazione l'ordinaria disciplina sui rifiuti.

Il comma 1 dell'art. 185 aggiunge tuttavia un'altra previsione, che lungi dal contrastare con l'art. 18 della **legge 96/2010**, lo presuppone, implicitamente coordinandosi con esso, prescrivendo che a) se la materia fecale è la pollina, b) non è destinata ad un riutilizzo ed è invece utilizzata come biomassa combustibile ai sensi proprio dell'art. 18 cit., allora essa è esclusa dal campo di disciplina dei rifiuti.

La pollina sentenziata dai giudici di “Palazzo Spada” deve ritenersi, quanto meno allo stato della normativa vigente al momento dell’autorizzazione contestata, biomassa combustibile utilizzabile ai fini della produzione di energia elettrica, ai sensi della parte V del Codice dell’ambiente, sempre che sussistano i presupposti e le condizioni per classificarla quale sottoprodotto avuto riguardo all’utilizzo fattone dal produttore, secondo le valutazioni fatte caso per caso dall’ente competente.

Ciò posto, si passa all’esame della condotta amministrativa della Regione ritenendo che, la pollina derivante dall’allevamento condotto dall’azienda agricola potesse considerarsi biomassa, in guisa da giustificare la procedura semplificata di cui al **D.Lgs. n.183/2003**.

I ricorrenti ritengono che, a ben vedere:

1) non si tratti di pollina ma solo di deiezioni animali, in quanto provenienti da allevamento intensivo senza utilizzo di lettiera vegetale;

1.1.) essa non sia peraltro “pura”, in quanto miscelata con cippato di legna;

2) la pollina subirebbe altresì, nel caso di specie, un trattamento di essiccazione non compatibile con le previsioni di cui all’art. 2 bis del DL 3 novembre 2008, n.171, o comunque con quelle di cui all’art. 184 bis lett. c) del Codice.

Il Tribunale alle osservazioni dell’azienda agricola replica:

a) l’ampia definizione, che comprende la lettiera in truciolo di legno adagiata sul suolo dell’allevamento impregnata delle deiezioni polline, non pare essere sufficiente ad escludere la mera “*deiezione pollina*”, ove l’obiettivo sia quello della combustione;

b) la circostanza, poi, che insieme alla pollina il produttore dichiara di utilizzare il cippato di legno non è influente ai fini per cui è causa: il cippato di legna è sicuramente una biomassa combustibile, che, nel caso di specie, si aggiunge, miscelandosi, alla pollina, senza che ciò possa indurre ad uno stravolgimento della materia e della relativa disciplina.

c) al trattamento di pre-essiccazione mediante ventilazione forzata, esso può ragionevolmente considerarsi un trattamento – che non muta o trasforma le caratteristiche del prodotto, salvo che in relazione alla percentuale d’umidità – sicuramente non qualificabile come eccedente la “normale pratica industriale” (l’essiccazione è del resto espressamente richiamata ed ammessa, dall’art. 2 bis del DL 3 novembre 2008, n.171 con riferimento alle vinacce, con *ratio* che non può non estendersi anche alla pollina).

Censurate le doglianze, il Consiglio di Stato si sofferma sull’articolo dell’art. 179 Codice, rilevando che la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto di una gerarchia di azioni che al suo apice trova la “*prevenzione*”, espressamente considerata la migliore opzione ambientale, proprio perché, intervenendo prima che una sostanza diventi rifiuto, evita in radice l’esigenza di disfarsi della stessa ed il conseguente sorgere della problematica ambientale.

Con ciò, può risponderci (osserva il Consiglio di Stato) alla contestazione di fondo che il ricorrente rivolge al progetto tesa ad evidenziare come l’obiettivo finale per quest’ultimo sia comunque disfarsi della pollina, non più utilizzabile nei campi in forza della cd direttiva Nitrati.

L’utilizzo come biomassa dimostra piuttosto il contrario: il detentore della sostanza, grazie alle potenzialità energetiche alla sua combustione, non ha più l’esigenza di “disfarsi” della pollina a mezzo dell’incenerimento, ma può sfruttarla economicamente senza danni per l’ambiente (è appena il caso di osservare come la combustione del sottoprodotto a fini energetici, sia cosa ben diversa dall’incenerimento di un rifiuto).

In conclusione, nel caso di specie non v’è elemento alcuno che possa profilare un esercizio manifestamente improprio o erroneo del potere autorizzatorio.

Acclarato che l’oggetto della richiesta fosse la costruzione di un impianto di produzione di energia elettrica da biomasse, correttamente l’amministrazione regionale ha seguito, nella procedura autorizzativa, l’iter semplificato dettato dal D.Lgs. n.183/2003, con cautelativa adozione, tra l’altro, dei valori limite previsti dal D.Lgs. n.133/2005 per l’incenerimento di rifiuti (più rigorosi rispetto a quelli fissati per i biocombustibili dalla parte V del Codice ambiente).

Gli impianti che bruciano la pollina non rientrano nella disciplina degli impianti di trattamento rifiuti (sottoposto alla disciplina in tema di gestione ed incenerimento di cui alla Parte IV del Codice ambiente) ma di impianto energetico da biomassa di cui al D.Lgs. n.183/2003, e pertanto vanno valorizzati e promossi.

La pollina destinata alla combustione nel medesimo ciclo produttivo è da considerarsi “*sottoprodotto*” e non rifiuto, e l’azienda agricola (si legge nella parte descrittiva della sentenza) non produce pollina ma semplici deiezioni animali, svolgendosi, l’allevamento intensivamente senza l’uso di lettiera di origine vegetale.

Si deve quindi concludere che all’epoca dei fatti la materia era inquadrabile dalla **Direttiva 91/676/CE (cd direttiva “nitrati”)** e dalla normativa nazionale di recepimento (**art. 92 d.lgs**

152/2006) in materia di protezione delle acque dai nitrati, che limita l'utilizzo a fini agronomici delle deiezioni animali.

La pollina (la miscela di pollina e cippato di legno) è biomassa: non è materia fecale *ergo* non è rifiuto, con la conseguenza di rendere lecita la combustione a fini energetici.

In effetti, si tratta di un inquadramento giuridico – linguistico poiché tale materia, pur menzionata nel Catalogo Europeo dei Rifiuti (CER), non rientra nella nuova definizione di rifiuto che non sarebbe quello inserito in elenchi ma quello del quale il detentore si disfi o si voglia disfare.

In effetti, la miscela di pollina e cippato di legno sono due biomasse combustibili e non potrebbe considerarsi impianto di smaltimento rifiuti un impianto nel quale le sostanze immesse, lungi dall'essere l'oggetto del trattamento, ne sono uno strumento operativo (combustibile).

Quanto ai limiti all'emissione, la scelta di applicare i più restrittivi limiti previsti dal Codice ambiente per gli inceneritori, in luogo di quelli per gli impianti di combustione a fini energetici previsti dal D.Lgs. n.387/2003, rappresenterebbe una scelta discrezionale animata da intento cautelativo (il c.d. principio precauzionale).

BREVE COMMENTO: leggiamo le sentenze T.A.R. e Consiglio di Stato e poi commentiamo; tuttavia, se questa è la conclusione (discutibile) dei giudici, potremmo argomentare che **la pollina** e il **cippato di legno** sono due distinte materie, una naturale e di origine animale, l'altra naturale di origine vegetale, entrambe seppure considerati scarti (uno: liquame fecale, l'altro: di produzione industriale) miscelati (o anche separati) divengono biomasse e non rifiuti, con la conseguenza che, se non assolvono più la funzione di concime (ci si riferisce al liquame animale), possono assolvere la funzione energetica di prodotti per la combustione (è noto che nella combustione non esistono prodotti di scarto o polveri, dicono i sostenitori degli inceneritori o termovalorizzatori); allo stesso tempo, possiamo argomentare – in via astratta – che **i pneumatici** (materia industriale di origine vegetale), o i rifiuti in genere, se non assolvono più la funzione di mezzo di trasporto (non si tratta di rifiuti da smaltire) o di *“semplici rifiuti”* possono essere utilizzati come prodotto di combustione (biomassa) e, mescolati con altri prodotti, possono essere bruciati a fini energetici, magari nei cementifici o negli **inceneritori**, senza conseguenze per l'ambiente: si tratta solo di comprendere che la loro funzione non è per lo smaltimento ma per fornire energia: si direbbe una singolare *“sostenibilità”*: una proiezione evolutiva dello *“sviluppo sostenibile e durevole”*.

Invero, è una questione di *“inquadramento linguistico”*, non giuridico (sembra di capire) e non di sostanza: in questo caso la *“sostanza”* è molto più della *“forma”*.

IN AGGIUNTA: da un estratto (LUCCA, **Interventi del Comune in materia di inquinamento ambientale con schema d'atti**, in Comuni d'Italia, 1999, n.5,) si scriveva che la definizione di rifiuto si rifà alle comunicazioni comunitarie le quali “in attesa di una definizione di rifiuto che consenta di distinguere definitivamente cosa sia un “rifiuto” e cosa, invece sia un “prodotto”, ha invitato gli Stati membri ad adeguarsi all'attuale definizione europea, mediante una sua incorporazione letterale nella legislazione nazionale (al pari delle liste europee dei “rifiuti” e dei “rifiuti pericolosi”), al fine di evitare neologismi (ad esempio, “residui riutilizzabili”) che rischiano di apportare solo confusione. È in questo modo, infatti, che il Dlgs 22/1997 si è comportato, importando letteralmente le dizioni comunitarie” (FICCO – GERARDINI, **La gestione dei rifiuti il nuovo sistema dopo il “Decreto Ronchi”**, Edizione Ambiente, 1988).

La classificazione di rifiuto, in altri termini, è direttamente collegata alle tipologie previste nell'allegato A) e alla volontà (o, obbligo in via lecita) del soggetto di disfarsi dello stesso (sostanza od oggetto) ma *in primis*, secondo la normativa comunitaria, dalla necessità di garantire che il rifiuto sia sottoposta a trattamento al fine di scongiurarne l'abbandono incontrollato e perseguire, pertanto, una politica di tutela dell'ambiente.

Non deve sorprendere, quindi, il fatto di estendere la definizione non su una base strettamente terminologica o giuridica ma, diversamente, su una nozione alquanto lata del termine (vedi l'elencazione non esaustiva dell'allegato A.) consentendo, in tal modo, di dare la massima amplificazione del concetto per sottrarre spazi o ambiti di incertezza o *vacatio legis* proprio per permettere l'intervento diversificato, su un'ampia gamma di sostanze o prodotti, della normativa escludendo, pertanto, la disapplicazione della norma per un rigore formale.

La questione riveste una rilevanza sostanziale in merito all'applicazione delle direttive europee e alla politica in materia ambientale proprio perché gli interessi in gioco non solo di natura meramente dispositiva (sulle strategie della raccolta e recupero o di tutela dell'ambiente) ma di natura economica coinvolgendo spazi di intervento molteplici.

Infatti come acutamente si è avuto modo di osservare, a seguito della condanna dell'Italia dalla Corte Europea per una serie di decreti legge su residui e materiali quotati in borsa, che “ dopo una accurata disamina delle direttive e delle legislazioni degli Stati membri... “la portata del termine rifiuto dipende da ciò che si intende per “operazione di smaltimento” ed “operazione di recupero”, aggiungendo che

“sfortunatamente tali termini non sono stati definiti esaurientemente”, in quanto gli elenchi delle operazioni di smaltimento e di recupero contenuti negli allegati alla direttiva “sono redatti in via meramente esemplificativa e si basano sull’esperienza acquisita”, come evidenziato dal richiamo alle operazioni “così come esse sono effettuate in pratica” e, si conclude nella osservazione alla Corte, “vi è un elemento da circolo vizioso: la questione se vi sia “recupero” dipende se vi siano “rifiuti”, questione che, a sua volta, dipende dalla questione se vi sia “recupero”. Credo che, per superare tale difficoltà, non si debba tentare di formulare una definizione completa, ma che occorra procedere caso per caso, in altri termini stabilire se il detentore di un oggetto o di una sostanza li sottoponga o abbia l’intenzione di sottoporli a una delle operazioni elencate nell’allegato IIB o un’operazione analoga”, in AMENDOLA, “**Rifiuti**”, “**disfarsi**”, “**recupero**” e “**smaltimento**”: **problemi vecchi e nuovi del recente decreto sui rifiuti**”, in Rivista Giuridica dell’Ambiente, 1998, n.2, pg. 194. Vedi le posizioni contraddittorie Cass. pen., sez. III, 26 giugno 1997, n. 9617 in Riv. Pen., 1997, pg. 1098 ove si precisa che “l’elenco dei rifiuti pericolosi contenuto nell’allegato D al d.l. n. 22 del 1997 ha natura tassativa; pertanto, lo smaltimento senza autorizzazione delle polveri ottenute dalla frantumazione dei veicoli, non essendo tali sostanze ricomprese nel suddetto elenco, non costituisce reato”; mentre Corte App. Torino, 11 marzo 1997, n.133 ribadisce che “le indicazioni dei rifiuti pericolosi offerte dagli elenchi ufficiali di cui al d.lg. n. 22 del 1997 non precludono la possibilità di ritenere, al di fuori di esse, la natura pericolosa dei residui, in quanto l’unica condizione richiesta è che questi presentino una o più caratteristiche tra quelle menzionate nell’articolo 3 della direttiva 91/689/Cee”, in Riv. Pen., 1997, p. 317; vedi, anche, Cons. Stato (Sez. II), 16 marzo 1994, n. 1247 in Cons. Stato, 1997, I, pg. 605 ove si precisa che “l’elenco dei rifiuti tossici e nocivi di cui alla deliberazione del comitato interministeriale prevista dall’Art.5 d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 ha valore meramente esemplificativo, come affermato dalla sentenza 30 giugno 1988 n. 744 della Corte costituzionale”.

Appare chiaro che, nelle intenzione del Legislatore, vi è la convinzione che al di là della formulazione o della classificazione del rifiuto vi sia la garanzia che chi risulta detentore di una sostanza o di un prodotto non possa disfarsene in modo incontrollato e senza prescrizioni apposite proprio perché, così facendo, verrebbe vanificata ogni politica di tutela ambientale ponendo a rischio la sicurezza e la salute pubblica.

DA UN ESTRATTO (LUCCA, *Modelli di sviluppo urbano e politiche di governo dell’Ente Locale per rilanciare il cambiamento nella dimensione ottimale dei servizi*, in Il diritto della Regione, n.5 – 6, 2003) si sosteneva che nelle moderne democrazie la richiesta di tutela verso l’ambiente e lo sviluppo urbano eco – compatibile rientra tra i canoni per una sana e legittima produzione normativa e viene considerata (la tutela dell’ambiente) come *standard* minimo per prodotti che desiderano essere immessi nel mercato con un elevato grado qualità (correlato alla necessità di città più vivibile e ad azioni tese all’abbattimento di ogni forma di inquinamento).

Ne consegue che gli indicatori di qualità consentono di unificare metodologie, implementazioni, percorsi a cui accedono più soggetti (pubblici e privati) per arrivare ad una dimensione ottimale per l’essere umano, inserito nel suo *habitat* naturale (personale e collettivo) operante tra sistemi e programmi di civile coabitazione (vedasi di piani regolatori generali, del traffico, del rumore, dell’ambiente, dei parchi, della luminosità ecc...).

È compito di chi governa formulare proposte e quadri d’insieme per dare il meglio, per cementare valori e principi di benessere, per creare una carta dei servizi a tutto campo in piena sintonia con tutte le forze sociali per un dialogo continuo e proficuo (verticale e orizzontale) tra i diversi livelli istituzionali e associativi che promuovono tale fine.

Governare il cambiamento, proporre azioni mirate nei diversi settore dell’Amministrazione cittadina, è cogliere le esigenze e gli interessi pubblici di una Comunità di cittadini il cui scopo dichiarato è quello di pretendere il bene comune, quello di esigere una qualità corrispondente alle aspettative, quello di abitare in piena armonia con l’ambiente, quello di avere una sicurezza contro i pericoli delle nuove emarginazioni (e la criminalità).

Un programma di riqualificazione urbana con la partecipazione di tutte le forze rappresentative della città che punti a modificare e innovare le modalità e le tecniche di intervento nel senso prevalente della riqualificazione urbana, operando in un’area intermedia tra la pianificazione tradizionale e i progetti di singoli interventi, edilizi e infrastrutturali con un approccio concorrenziale a tutti i finanziamenti pubblici e privati per una piena integrazione tra funzioni e tra soggetti finanziatori, attuatori e d’intervento.

Il progetto dovrà comprendere non solo il progetto tecnico delle opere pubbliche e degli interventi, ma anche e forse soprattutto la concertazione dei processi decisionali pubblici e privati, le regole e le condizioni della partecipazione di ogni operatore (impresa o ente locale), l’ingegneria finanziaria che ne deriva e la sua necessaria intersezione prospettica con il mercato e il sistema creditizio d’investimento (e correlato a tali interventi concertati, si dovranno valutare gli effetti ambientali e sociali degli interventi di riqualificazione).

È evidente che tale intervento opera in un contesto di competizione internazionale e di economia globalizzata, è la lotta tenderà a far emergere sempre più un dualismo tra dimensione locale (creazione di sistemi produttivi integrati in rete) e dimensione globale dello sviluppo che cerca di pianificare e inglobare le dimensioni più ristrette (internazionalizzazione ed effetti di “cannibalismo” industriale).

Una compenetrazione tra diversi modelli che tende ad accentuare in maniera sempre più netta il ruolo determinante svolto dall’ambiente urbano e dall’identità che esso esprime (attraverso le risorse e le capacità culturali, economiche, scientifiche e strutturali) nel condizionare l’integrazione del sistema e degli attori che in esso operano nello scenario della competizione e dello sviluppo internazionale.

Tale fenomeno è sempre più evidente dall’interesse delle multinazionali alla penetrazione ed integrazione dei mercati nazionali, a quella di razionalizzazione delle attività attraverso il recupero di margini di efficienza, sfruttando al meglio le esternalità positive offerte da un tessuto economico non più nazionale ma regionale – locale.

Le politiche urbane dalla metà degli anni ‘80 ad oggi in quasi tutta Italia hanno dovuto fare i conti col pericolo di delocalizzazione di strutture produttive e imprese, e con enormi difficoltà nell’attrazione di investimenti dall’esterno per i maggiori vantaggi localizzativi per l’impresa che hanno offerto e offrono altre realtà *extra* territoriale (vedi i Paesi dell’Est).

Da qui l’esigenza e la necessità di rendere massima la competitività di determinate aree e l’adozione di strategie di *marketing* applicate al territorio, con l’introduzione di un approccio di tipo aziendale e una programmazione negoziata per la costruzione di uno sviluppo del territorio in grado di trasformare in fattori competitivi le risorse endogene ed esogene presenti e una strategia omogenea per riprendere la centralità della “città” sul suo tessuto culturale, sociale ed economico.

Per essere comprensivi sulle metodologie analizzate e per concretizzare un esempio realizzato, è opportuno rifarsi alla nuova immagine di Berlino che esprime al meglio il messaggio di riqualificazione e *marketing* urbano, identificando la sua nuova identità in funzione diretta della sua capacità di autotrasformarsi e cambiare con una vitalità che associa il vecchio al nuovo in un processo di continuità e contiguità con le tradizioni e la storia; per proiettare la metropoli nel futuro prossimo con progetti urbanistici innovativi e investimenti complessi e realizzati in meccanismi di virtualità e magli di rete a fibre ottiche che ne contaminano positivamente lo sviluppo tecnologico e culturale – sociale.

Altri esempi di riqualificazione del valore “città” possono essere ricavati da esperienze poste all’interno dei Comuni con protocolli tra enti per la gestione di uffici nel settore delle politiche giovanili integrando l’operatività degli stessi con i sistemi informativi di rete, o per la qualificazione del servizio di vigilanza urbana e per le attività culturali tesi a risolvere problemi di viabilità intercomunale e per le manifestazioni tipiche delle tradizioni dei luoghi.

Appaiono positive, per la riqualificazione del modello urbano, anche quelle azioni che si ripropongono a favore dell’infanzia per incentivare i Comuni italiani a presentare progetti e programmi che migliorino la qualità della vita in un contesto sociale e urbano vivibile, in aderenza alla Campagna europea delle città sostenibili e sulla base dei programmi di Agenda 21.

Si tratta dell’esperienza di più anni che consente al Ministero dell’Ambiente di provvedere all’istituzione del riconoscimento “Città sostenibile delle bambine e dei bambini” da assegnarsi a comuni Italiani e al “Premio per la migliore iniziativa finalizzata a migliorare l’ambiente urbano per e con i bambini” da assegnarsi ai comuni italiani, per proseguire nel percorso di sostegno e stimolo alle iniziative rivolte alle bambine e ai bambini messe in atto dai Comuni in un più inteso e capillare disegno a rete per il pieno coinvolgimento delle realtà economico – sociali dell’Ente locale.

In definitiva, l’oggetto e le finalità sono quelle, più volte indicate nella politica del Governo per i fanciulli e che si richiamano alle linee guida della Convenzione internazionale O.N.U. sui diritti dell’infanzia e sui capitoli 28 e 36 dell’Agenda 21, rivolte alla consapevolezza di una dimensione urbana del vivere in grado di accogliere e accettare i limiti e le condizioni dei più giovani (spesso a rischio di emarginazione), nonché la loro unicità (interesse di profili dei soggetti più deboli) per la loro proiezione nel futuro, in una continua esigenza di trasformare e coinvolgere l’ambiente a dimensione delle bambine e dei bambini.

In altri termini, per una effettiva strategia globale che punti ad una formazione permanente ed avanzata della politica sociale (ambientale) per tutte quelle iniziative rivolte all’ambiente in grado di condizionare i cambiamenti e le abitudini della popolazione (e dei loro amministratori) per tutelare e riqualificare le condizioni di vita urbana dell’infanzia con spazi e iniziative sociali – culturali – istituzionali idonee allo scopo.

Semplificare (decentrare), quindi costituisce un dovere dello Stato e un obbligo della p.a. per consentire di esercitare i diritti costituzionali fondamentali di libertà e l’Ordinamento giuridico non può più permettere la piena eguaglianza se esista un sistema pubblico in cui il cittadino si trova in una posizione inferiore: la collettività non è più disponibile a pagare i costi economici di un sistema amministrativo

centralizzato e malato non più competitivo con le nuove esigenze di modernità e di globalizzazione (Unione Europea *in primis*).

Il Legislatore dovrà concentrare le forze per massimizzare la semplificazione eliminando procedure e documenti inutili, come le inutili duplicazioni di competenze e di controlli, per realizzare un quadro dei servizi pubblici basato su parametri diversi da quelli del formalismo documentale per una Amministrazione pubblica impostata su modelli aziendali (costi – benefici) e il consenso (politico) su rapporti di efficienza ed efficacia per una responsabilità (dirigenziale) di risultato e non quella collegata al procedimento perfetto ma privo di rilevanza pratica, tipica del classico “eccesso di potere” per lo sviamento con il quale si raggiunge gli obiettivi programmati ma non si rispetta il giusto procedimento.

Promuovere e favorire la partecipazione popolare (intesa nella sua complessità, sociale ed economica – imprenditoriale) costituisce un imperativo giuridico categorico (oltre che etico, nel senso di valorizzare la democrazia) per l’amministrazione comunale (e il suo governo) al punto da considerare illegittimo quel comportamento dilatorio che ostacola e impedisce la formazione di detti organismi di partecipazione: “I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto” (Articolo 8, comma 1 della Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267).

Se un tempo la misurazione della capacità amministrativa si rapportava alla legittimità del suo agire riferito all’assenza di vizi interni dell’atto o del procedimento ora, finalmente, tale capacità si rapporta a criteri di efficienza, di razionalità ed economicità dell’azione amministrativa intesa come strumento (e non come fine) per realizzare gli obiettivi programmati dagli organi di Governo e rendere celere ogni intervento al di là dell’aspetto prettamente formale, in sintonia con le esigenze del cittadino non più considerato suddito – servitore ma utente – cliente di un servizio, inserendo in dette relazioni un rapporto di reciproca fiducia, di razionalità, di equità o meglio di direbbe di libertà e semplificazione.

L’analisi condotta può essere conclusa affermando che i processi per una riqualificazione urbana, intesa come modello generale di sviluppo, interessa tutti i settori dell’economia e dell’amministrazione pubblica, dove si possono cogliere le grandi scommesse per l’innovazione e il rinnovamento del Paese in simbiosi completa con il suo territorio e i suoi abitanti (assieme ai fattori di produzione culturale, economica e sociale) per il ritorno alla città bella, quella derivata dai modelli storici, nelle forme, negli equilibri, nell’etica, nelle regole in grado di essere coerente con l’innovazione e le tradizioni.