



Il contributo della VIS nella definizione delle politiche di gestione dei rifiuti a partire dal caso degli inceneritori

Nunzia Linzalone¹ e Fabrizio Bianchi¹

¹Sezione epidemiologia, Istituto di fisiologia clinica, Consiglio nazionale delle ricerche

Corrispondenza: Nunzia Linzalone, Sezione epidemiologia, Istituto di fisiologia clinica, Consiglio nazionale delle ricerche, via Moruzzi 1, Area della ricerca San Cataldo, 56127 Pisa; e-mail: linzia@ifc.cnr.it

Sul tema rifiuti e salute E&P ha pubblicato di recente due editoriali,^{1,2} la presa di posizione dell'AIE³ e il commento di un gruppo di aderenti a ISDE (società internazionale dei medici per l'ambiente, sezione italiana),³ alcuni interventi sugli studi effettuati in Campania⁴⁻⁶ e infine la posizione del Comitato «Modena Salute e Ambiente»,⁷ che tocca alcuni temi centrali del controverso dibattito sugli inceneritori e sul ciclo dei rifiuti.

In questa occasione ci proponiamo di affrontare il tema a partire da approfondimenti ed esperienze da noi maturate durante la realizzazione della valutazione degli impatti sanitari (VIS) in comunità coinvolte dalla presenza o dalla previsione di inceneritori.

Come nel caso appena citato di Modena, la proposta di nuovi impianti o dell'ammodernamento e potenziamento di quelli in essere crea un conflitto tra popolazione e istituzioni. Questo accade nonostante l'adozione di tecnologie di combustione e di abbattimento che rispettino i riferimenti normativi sulle emissioni, le garanzie di buona gestione degli impianti e la presenza di sistemi di monitoraggio ambientale; pensiamo pertanto che sia opportuno **un approfondimento serio sulle motivazioni della mancanza di consenso.**

Tra i tanti possibili piani, andrebbe sicuramente approfondito quello della fiducia nelle istituzioni.

La conoscenza maturata sulle potenzialità della VIS, (la più recente nell'ambito del progetto Monitor, «Monitoraggio degli Inceneritori nel Territorio dell'Emilia-Romagna», vedi www.arpa.emr.it/monitor), ci porta a dire che essa è uno strumento adeguato a discutere delle scelte nel settore della gestione dei rifiuti, poiché la ricostruzione delle conoscenze aggiornate e complete viene realizzata tramite raccolta di informazioni specificamente focalizzate sulla salute, cambiando notevolmente l'approccio, fino ad oggi prevalente, che ha visto la componente salute in posizione subordinata rispetto ad altri temi di indagine privilegiati dagli altri strumenti valutativi ambientali (VIA, VAS).

Elementi di attualità della VIS nel contesto della gestione dei rifiuti e dell'incenerimento

■ Al di fuori di un percorso formalizzato come quello previsto dalla VIS, rimane disattesa una reale integrazione tra infor-

The contribution of HIA to waste management decision making: the case of incinerators

mazioni sanitarie (*evidence-based*) e informazioni relative a determinanti di salute che agiscono sulla stessa popolazione (inclusione di informazioni di natura sociale). Al contrario, il bilanciamento di informazioni ed evidenze nell'ambito di un percorso formalizzato di VIS permette sia la costruzione di un quadro più completo e spesso inatteso di relazioni tra aspetti non sanitari e di salute, sia il coinvolgimento diretto dei soggetti a vario titolo interessati (*stakeholder*). Da quest'ultimo dipende in maniera rilevante la positiva conclusione della VIS che trae vantaggio dal coinvolgimento responsabile (*ownership*) dei membri del gruppo direttivo (l'insieme degli *stakeholder*, dei proponenti e dei consulenti VIS) nelle decisioni prese e dall'esplicitazione dei livelli di consenso sulle scelte concordate tra le parti.

■ Alcuni importanti contributi della letteratura scientifica suggeriscono di superare l'approccio alla valutazione degli impatti di salute unicamente o prevalentemente basato su discipline scientifiche quantitative (mediche, epidemiologiche, tossicologiche, di valutazione del rischio) e orientato all'*outcome* di salute.⁸ In un'accezione più ampia, di indagine sociale qualitativa, la VIS nel campo dei rifiuti diventa valutazione sul ciclo e sulla gestione e non sull'impianto. Un ambito in cui assume un ruolo importante la ricerca metodologica per la definizione del giusto rapporto tra le tre componenti fondamentali d'indagine: definizione dei rischi per la salute, definizione della distribuzione degli effetti sulla popolazione, valutazione dei determinanti socio-economici coinvolti.

■ Assumere la definizione olistica di salute⁹ implica che, per promuovere e migliorare la salute, ogni settore della gestione pubblica che realizza scelte politiche deve confrontarsi con un problema di benessere dell'individuo e della comunità. E' del tutto evidente che la salute, vista come variabile dipendente da una complessa rete di fattori, può essere tutelata solo agendo sui meccanismi che governano quell'insieme di fattori.

La VIS e il principio di precauzione, quest'ultimo definito nella «Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo»,¹⁰ rappresentano uno degli assi della politica comunitaria che assume come obiettivo principale la sostenibilità e come valori fondamentali l'equità, la giustizia, l'accessibilità e la trasparenza.

■ Se si discute di impianti di incenerimento di rifiuti, l'applicazione di una procedura di VIS indica come determinanti

prioritari nella comunità la densità di infrastrutture, l'accesso a strutture e servizi, la struttura sociale e di comunità e, infine, le condizioni dell'ambiente naturale. Una valutazione dell'impianto su scala locale evidenzia come elementi impattanti principali sui determinanti di salute le trasformazioni della rete dei trasporti, delle comunità residenti e presenti, dell'uso dei suoli e dello sviluppo economico e le emissioni dell'impianto.

■ Rifacendoci alla metodologia VIS, e ricordando la carta di Bangkok che attribuisce vitale importanza al potere della comunità nel determinare la propria salute,¹¹ la consultazione di portatori di interesse istituzionali insieme a rappresentanti della comunità è da considerarsi un nodo centrale per la concertazione e la definizione di raccomandazioni realisticamente attuabili sul territorio.

Sul tema della gestione dei rifiuti la consultazione collettiva contribuisce in maniera significativa al processo di esplicitazione delle evidenze/conoscenze e della prioritizzazione degli impatti, predisponendo alla condivisione dei risultati e delle raccomandazioni. Farsene carico, oltre che formalmente corretto, è anche operativamente conveniente in quanto una consultazione condotta in modo sommario (per esempio escludendo a priori alcuni soggetti o lasciando inesprese decisioni già prese) predispone a un esito non condiviso, a posizioni divergenti e a conflittualità difficilmente gestibili. Queste circostanze, piuttosto frequenti nella realtà, vengono spesso affrontate in modo sommario o liquidatorio, citando impropriamente la sindrome di NIMBY (Not In My Back Yard, cioè «non nel mio cortile») o l'acronimo BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything, cioè «non costruire assolutamente nulla in alcun luogo vicino a niente»), anziché capire e intervenire sulle ragioni del conflitto, in primo luogo la carenza di informazione e il coinvolgimento effettivo dei cittadini, del resto già introiettati nella valutazione di impatto ambientale (*Direttiva 2001/42/CE*).

La VIS per la pianificazione e la gestione degli impianti di incenerimento

Le esperienze maturate sulla procedura di VIS offrono utili spunti di riflessione:

■ assume rilevanza massima la definizione dell'ambito territoriale di riferimento di un piano per la gestione dei rifiuti, nella consapevolezza che è in quest'ambito che si devono collocare le scelte, scelte che in passato, quando basate sui soli confini amministrativi, hanno dato esiti spesso insoddisfacenti o negativi. Tra i numerosi parametri da considerare per una scelta ottimale, sono prioritari i criteri riguardanti l'intero bilancio di massa del sistema di gestione (dalla produzione, alla raccolta, al riciclo ed eventualmente all'incenerimento). Per promuovere un processo partecipato, non si tratterà solo di esplicitare e comunicare correttamente le decisioni finali ma di rendere possibile la partecipazione all'iter che ha portato a quelle decisioni;

■ assume altrettanta rilevanza il tema del controllo e del monitoraggio, che si traduce in una domanda crescente di garanzie sulla sicurezza dell'impianto, sull'attuazione di controlli interni allo stabilimento, ma soprattutto sull'adozione di sistemi di monitoraggio ambientale e sorveglianza epidemiologica nelle aree di ricaduta. E' innegabile che su questi aspetti si concentri il tema della fiducia/sfiducia, particolarmente critico sui temi della gestione dell'impianto e del suo impatto. D'altra parte una comunicazione corretta e di qualità dei risultati scientifici e delle incertezze sarebbe di notevole aiuto nel posizionamento dei rischi e delle paure, anche tenendo conto dei motivi profondi della loro percezione (nozione che già Giulio Cesare dimostrava di conoscere declinando «accade, per un vizio comune della natura, che concepiamo una maggior fiducia o un più forte terrore per le cause che non abbiamo visto e che sono nascoste e sconosciute»).

■ i sistemi di monitoraggio dovranno essere disegnati includendo misure dei carichi cumulativi che considerano altre sorgenti presenti, le condizioni meteo-climatiche locali, l'uso del suolo e l'adozione di protocolli di comunicazione finalizzata alla costruzione della necessaria 'rete fiduciaria', imperniata sulla consultazione allargata dei portatori d'interesse. La comunicazione andrà pensata e maturata attraverso i rapporti con i soggetti interessati, indirizzando adeguata attenzione non solo ai rischi reali ma anche a quelli percepiti e accrescendo una capacità di ascolto della domanda e di comprensione dei bisogni, affinché l'informazione offerta sia completa e non distorta. Infatti, per riuscire a farsi capire è indispensabile in primo luogo capire, e per capire bisogna ascoltare. Ma poiché nella pratica questo molto spesso non avviene ci sembra opportuno riflettere su come realizzare questa semplice proposizione cominciando a riconoscere quanto sia cruciale la VIS in quanto strumento che, a sostegno delle decisioni, predispone le condizioni che garantiscono l'ascolto di tutte le posizioni.

VIS e gestione dei rifiuti

Sul tema della gestione dei rifiuti le esperienze nazionali e sovranazionali portano all'attenzione di chi deve amministrare il territorio considerazioni conclusive in sintonia con posizioni culturalmente diverse tra loro^{4,12,13} maturate da differenti esperienze in tema di rifiuti. Le raccomandazioni tecniche offerte dalla VIS, in linea con gli indirizzi europei, puntano molto sul processo partecipato, nella consapevolezza che una sua mancanza a livello locale crea inevitabilmente una perdita di fiducia verso chi ha il compito di organizzare la strategia di gestione, aumentando la difficoltà di dialogo. Tra le lezioni apprese dalle esperienze di VIS citiamo:

■ i criteri che bilanciano le scelte possono essere condivisi e chiariti alla luce dell'esperienza e conoscenza che la comunità ha maturato. Azioni di sensibilizzazione e di informazione sociale alle tematiche ambientali sono molto spinte in alcuni contesti (solitamente quelli più provati da criticità ambientali) e portano con sé risultati in sintonia con le linee guida co-

munitarie; si vedano per esempio le realtà locali dove la raccolta differenziata supera le attuali percentuali richieste, o la dotazione di installazioni per il recupero, differenziamento, degradazione biologica, eccetera in alcuni comuni che hanno anticipato orientamenti sostenibili. La comunità ha tutti i titoli per essere proponente di alternative strategiche, in quanto *stakeholder* con un maggiore grado di interesse per temi ambientali, sanitari e sociali rispetto alle istituzioni;

■ per proporre un nuovo impianto di incenerimento, o l'ampliamento di uno esistente, dovrebbe essere assunto il principio di esaurimento di alternative e mezzi che possono già da soli consentire di chiudere il ciclo di gestione dei rifiuti, ferma restando la possibilità di identificare un sito idoneo in considerazione delle specifiche condizioni dell'area, dell'ecosistema urbano e del territorio coinvolto. Questa impostazione indirizza alla razionalizzazione del sistema di gestione, opzione che spesso non trova corretta applicazione perché entrano in gioco altre argomentazioni e altre logiche, in primo luogo rispondenti a interessi economici e politici, che hanno tutto il diritto di entrare in scena, ma contestualizzate in un percorso come quello finora descritto. La VIS, infatti, ha il vantaggio di richiedere l'esplicitazione degli interessi in gioco, di chiarire condizioni definite a priori e di consentire di negoziare aspetti dirimenti. A tale proposito la procedura di VIS aggiunge valore al processo includendo nella fase di definizione degli scopi (*scoping*) una previsione dei soggetti che devono farsi carico della valutazione (*commitment e partnership*) in termini di definizione di obiettivi e risultati da raggiungere, comunicazione, verifiche e monitoraggi. E come si diceva all'inizio, riconoscere un impegno dei decisori può condurre al raggiungimento di obiettivi presi di comune accordo;

■ sul problema della gestione degli impianti di trattamento di rifiuti è di primaria importanza la comprensione e l'assunzione della distanza esistente tra il rischio dichiarato dalle fonti ufficiali e la percezione da parte delle comunità interessate. Se si condivide l'idea che non si può prescindere da questi elementi conoscitivi, allora tali elementi dovrebbero essere oggetto di studi specifici. L'acquisizione di tecnologie avanzate, il controllo operativo, il monitoraggio ambientale, la sorveglianza epidemiologica, l'approccio e la metodologia per la stima del rischio e la comunicazione pubblica hanno un ruolo importante sulla percezione dei rischi. Anche gli studi epidemiologici hanno un ruolo importante nello sviluppo delle conoscenze e nel mantenere alta l'attenzione sullo stato di salute nella comunità locale, in particolare contribuendo a descrivere le caratteristiche dell'area lo-

cale rispetto al suo intorno per spiegare il ruolo dei determinanti non sanitari sullo stato di salute.

■ l'impatto economico richiede una trattazione finalizzata a pesare la convenienza economica di un impianto non svincolato dal contesto del complessivo piano dei rifiuti avendo al centro la valutazione di equità, delle diverse opzioni possibili in termini di chi può trarre benefici e chi svantaggi. La valutazione può improntare azioni di compensazione di natura economica a vantaggio del territorio, che tuttavia non possono essere intese come risarcimenti di danni presunti a causa dell'inquinamento nei confronti di gruppi vulnerabili della popolazione.

Per concludere è nostra convinzione che un uso corretto della VIS nel settore dei rifiuti potrebbe contribuire significativamente a sviluppare processi decisionali partecipati basati sulla considerazione di diversi scenari, nonché a elevare il livello etico di comunicazione della scienza.

«Se raccontiamo la verità, possiamo essere certi che prima o poi ci scopriranno» (Oscar Wilde).

Conflitti di interesse: nessuno.

Bibliografia

1. Comitato Modena Salute e Ambiente. Perché diciamo no al raddoppio dell'inceneritore di Modena. *Epidemiol Prev* 2008; 32(6): 330-31.
2. Forastiere F, Perucci CA. Rifiuti, prove scientifiche e decisioni politiche: quale ruolo per l'epidemiologia. *Epidemiol Prev* 2008; 32(1): 1-64.
3. Bianchi F, Terracini B. Il documento dell'AIE su rifiuti e salute è una tappa intermedia. *Epidemiol Prev* 2008; 32(4-5):181-82.
4. Trattamento dei rifiuti e salute. Posizione dell'Associazione italiana di epidemiologia. *Epidemiol Prev* 2008; 32(4-5): 183-87.
5. Comba P. La risposta degli autori. *Epidemiol Prev* 2008; 32(4-5): 192-93.
6. D'Argenio P. Critiche allo studio «Trattamento dei rifiuti in Campania: impatto sulla salute umana». *Epidemiol Prev* 2008; 32(4-5): 189-92.
7. Pirastu R. Impatto sulla salute umana del trattamento dei rifiuti in Campania. *Epidemiol Prev* 2008; 32(4-5): 194-196.
8. Lehto J, Ritsatakis A. *Health Impact Assessment as a tool for intersectoral health policy*. Discussion paper for a conference on «Health Impact Assessment: From Theory to Practice», Gothenburg, 28-31 October 1999.
9. WHO. *WHO definition of Health*. <http://www.who.int/about/definition/en/print.html>
10. *Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro June 1992
11. WHO. *The Bangkok Charter for Health Promotion in a Globalized World*, 2005. http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/bangkok_charter/en/index.html
12. Bartolini F, Bolognini M, Burgio E, et al. Inceneritori, salute pubblica e interessi economici: il pensiero di alcuni medici. *Epidemiol Prev* 2008; 32(1): 1-64.
13. BSEM. *The Health Effects of Waste Incinerators - 4th Report of the British Society for Ecological Medicine*. Second Edition, June 2008.