

Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

RAPPORTO DEL GARANTE DELLA COMUNICAZIONE¹

ai sensi dell'articolo 16, comma 3 della l.r. 1/2005

¹ Rapporto a cura del garante Prof. Massimo Morisi (Università di Firenze)

REGIONE TOSCANA



Giunta Regionale

Il garante regionale della comunicazione nel governo del territorio

Piano di gestione dei rifiuti e delle bonifiche dei siti inquinati della Regione Toscana.

Relazione del garante della comunicazione ai sensi della legge 1/2005

sulle attività di informazione e di comunicazione inerenti la formazione del Piano

Una premessa necessaria

Con deliberazione 7 febbraio 2011, n. 52 dal titolo "Approvazione indirizzi per le procedure di adozione e approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti" la Giunta regionale Toscana ha avviato il procedimento finalizzato alla adozione e approvazione dei piani interprovinciali di gestione dei rifiuti ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998 n. 25, recante "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati"; della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 recante "Norme per il governo del territorio l.r. 1/2005", e in osservanza degli adempimenti procedurali previsti dalla legge regionale 12 febbraio 2010 n. 10 che statuisce "Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza".

Allo scopo di dotare il Piano regionale di un quadro conoscitivo adeguato alla complessità delle tematiche che esso è chiamato ad affrontare e degli obiettivi che intende perseguire nella sua capacità di indirizzo della pluralità di enti pubblici e privati che compongono il sistema gestionale dei rifiuti in Toscana, il settore competente ha autonomamente organizzato un percorso di comunicazione e informazione rivolto principalmente agli *stakeholders* direttamente e indirettamente interessati all'aggiornamento della relativa politica regionale. Un coinvolgimento che ha mobilitato attorno a una pluralità di occasioni di confronto, proposta e approfondimento i soggetti portatori di competenze e conoscenze tecniche e inerenti ai diversi contesti locali e funzionali; i promotori di esperienze progettuali e gestionali innovative sia sul piano delle "teorie empiriche" in materia che su quello delle strategie applicative, organizzative e amministrative; gli attori d'impresa nei settori produttivi e distributivi del riciclo; le associazioni civiche e ambientali

che animano il controllo sociale delle popolazioni interessate alle modalità e alle implicazioni della gestione dei rifiuti a scala regionale, in ambito subregionale e nelle specifiche situazioni locali.

Si è trattato di una attività – va rimarcato – preventiva, di ascolto e consultazione. Attività mirata, in particolare, alla costruzione di una base dati condivisa e di una conseguente definizione di opzioni strategiche fondata sulla situazione attuale, sui fattori che l’hanno generata e sul confronto tra le diverse ipotesi di lavoro prospettabili per il medio e lungo periodo. Ne sono derivate una riflessione e una discussione che hanno investito la pluralità delle sottotematiche funzionali alla gestione dei rifiuti nel sistema politico-amministrativo e socio-economico regionale, senza tuttavia addentrarsi sui criteri localizzativi di nuovi eventuali impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti e sulle implicazioni che deriverebbero da una loro specifica applicazione e da conseguenti previsioni allocative in termini di governo del territorio. Le quali, ai sensi della legge regionale 18 maggio 1998 n. 25, competono per l’appunto alle Province che sono chiamate a provvedervi mediante piani interprovinciali specifici in ottemperanza agli stessi criteri localizzativi disposti da Piano regionale. E’ questa la ragione per la quale il ruolo del Garante regionale è stato di fatto contenuto entro i limiti di un’osservazione soggettivamente interessata ma proceduralmente solo “ancillare” a un percorso concepito per altri scopi. Ossia la formulazione di uno scenario analitico, strategico e gestionale “multilivello”, rispetto al quale la individuazione di opzioni territoriali e urbanistiche eventualmente necessarie e conseguenti parrebbero venire affidate, almeno nella valutazione di chi scrive¹, a determinazioni politiche e amministrative successive. Per lo stesso motivo la presente relazione si limita a una schematica e riassuntiva presa d’atto notarile della suddetta attività consultiva e di ascolto, e non può dar conto di una linea di azione informativa e partecipativa affidata alla responsabilità del Garante.

La scansione del percorso di ascolto e consultazione compiuto

Le attività in parola si sono svolte tra i mesi di settembre 2011 e dicembre 2011, in totale circa 4 mesi, ed hanno coinvolto all’incirca 140 persone, tutte invitate entro una platea specifica ma articolata di *stakeholders*. Vale a dire:

¹ Che ha potuto avvalersi di fonti documentali di sintesi e non dell’integralità del documento di Piano.

- Gestori (Cis - inceneritore di Montale -; Discarica Peccioli c/o Belvedere SpA; Geofor, Publiambiente; Quadrifoglio; Rea; Revet; Siena Ambiente; Waste Recycling);
- I responsabili settoriali delle Amministrazioni provinciali (amministratori e tecnici);
- Gli amministratori competenti delle Amministrazioni comunali;
- I responsabili competenti delle aggregazioni di Comuni;
- Responsabili ed esponenti di ATO;
- Rappresentanti di Associazioni ambientaliste e di Comitati di cittadini e di popolazioni locali (Chianti senza inceneritore; Coordinamento comitati della Piana; Isde - Associazione Medici per l'Ambiente -; Legambiente; Medicina Democratica; Rifiuti Zero di Capannori; WWF; Italia Nostra);
- Sindacati e Associazioni di categoria (Cgil; Cisl; Uil; Confindustria, Confeservizi Cispel Toscana; Rete impresa - commercio e artigianato -);
- Partiti e attori politici;
- Comitato regionale dei consumatori e degli utenti (Acu; Adiconsum/Toscana; Adoc/Toscana; Federconsumatori Utenti Toscana; Confconsumatori; Unc, Adusbef; Movimento Consumatori; Cittadinanza Attiva Toscana; Codacons Toscana; Movimento difesa del cittadino; Unioncamere Toscana);
- Comuni capoluogo;
- Ordini professionali (Ingegneri; Geologi; Chimici; Biologi);
- Imprese della grande distribuzione (Conad; Coop; Esselunga);
- Associazione delle organizzazioni di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-amministrativa;
- Associazione nazionale costruzione edili;
- Componenti della VI^a Commissione del Consiglio Regionale della Toscana;
- Esponenti dell'associazionismo aziendale (Cia; Coldiretti; Confagricoltura; Confcommercio; Confesercenti).

Il percorso si è articolato nelle seguenti fasi:

- un'indagine preliminare, svolta attraverso la realizzazione di circa 60 interviste in profondità a portatori di interesse delle diverse province toscane, a attori politici e amministratori

pubblici di livello regionale, provinciale e comunale; funzionari e dirigenti regionali; funzionari e dirigenti provinciali; dirigenti di ATO; sindacati e associazioni di categoria; soggetti gestori; associazioni ambientaliste e comitati di cittadini;

- l'attivazione di un Tavolo degli Stakeholder: con 25 partecipanti, per la condivisione del quadro conoscitivo alla base del piano;
- Un Town Meeting elettronico, svoltosi il 1 dicembre 2011, che ha coinvolto un campione rappresentativo di 50 partecipanti, portatori di punti di vista eterogenei sul tema dei rifiuti durante il quale sono stati discussi i seguenti temi:
 - Sessione 1 - Le priorità nella programmazione dei rifiuti urbani;
 - Sessione 2 – I rifiuti speciali;
 - Sessione 3 – Gli impianti per la gestione dei rifiuti.

La conclusione del percorso consultivo ha poi registrato un momento conclusivo di “restituzione” il 18 luglio 2013. In tale data sono state presentate le componenti essenziali del Piano, pur in formato sintetico, e sono state correlate alle risultanze del percorso preliminare compiuto tra il settembre e il dicembre 2011. In altre parole, è stato attivato un tavolo “riassuntivo” degli *stakeholders* ai quali è stato presentato il Piano nelle sue linee essenziali in relazione a quelle che erano state le principali sollecitazioni emerse nella riflessione dell'autunno 2011.

A tale tavolo hanno preso parte:

- ✓ Il dirigente competente della Provincia di Firenze;
- ✓ l'Assessore Andrea Banchelli della Provincia di Sesto Fiorentino;
- ✓ l'Assessore all'ambiente del Comune di Livorno;
- ✓ Il Direttore di Ato Centro;
- ✓ l'Amministratore delegato di Revet;
- ✓ Il responsabile dell'area giuridica di Confindustria;
- ✓ Il segretario regionale della Cgil;
- ✓ Il responsabile del Dipartimento Ambiente e Territorio di Cgil Toscana;
- ✓ Un membro della segreteria regionale della Fit-Cisl;
- ✓ Un rappresentante di Legambiente Toscana;
- ✓ Un rappresentante del Wwf Toscana;

- ✓ Un esponente della Rete dei Comitati “contro gli inceneritori”;
- ✓ Due esponenti dei Movimenti “Rifiuti zero”.

Gli esiti del percorso

1. Sulla base della discussione cui il Garante ha assistito durante il periodo autunnale del 2011 e di quanto emerso alla riunione degli *stakeholders* del 18 luglio 2013, è evidente l’impegno della Regione nel costruire un basamento cognitivo solido e condiviso alle opzioni e agli obiettivi di Piano. Quello che i conduttori del percorso consultivo chiamano “spazio della condivisione” ha in effetti riguardato le principali questioni tematiche della politica pubblica regionale finalizzata alla gestione dei rifiuti.

Strategie gestionali, ruolo degli enti implicati, ambiti su cui esercitare la pianificazione specifica, il quadro delle eventuali soluzioni impiantistiche, l’individuazione degli strumenti di sostegno diretto e indiretto: appaiono tutti elementi di un’agenda condivisa, anche se non sempre costituita da soluzioni condivise.

2. Gli *items* essenziali di tale condivisione si possono riassumere come segue:
 - ⇒ porre al centro dell’attenzione il *recupero* e il *riciclo* e creare una solida *fliera industriale* conseguente;
 - ⇒ concepire, pertanto, la *raccolta differenziata* come mezzo e non come fine degli interventi;
 - ⇒ sostenere il mercato dei prodotti riciclati;
 - ⇒ sostenere le imprese che coniugano ricerca e innovazione sul tema;
 - ⇒ assumere e porre in pratica il principio per cui *chi non differenzia paga*;
 - ⇒ assumere ad opera della Regione Toscana uno specifico ruolo di *coordinamento* propulsivo, assistenziale e attuativo allo scopo;
 - ⇒ declinare il “mix impiantistico” a scala Ato definendo un’apposita gerarchia gestionale fondata sui “principi” di prossimità e responsabilità;

⇒ monitorare con periodicità ed effetti decisionali e amministrativi certi il raccordo tra “effettivo fabbisogno” e obiettivi di recupero energetico e compressione del ricorso a discarica;

⇒ razionalizzare i costi del processo gestionale;

⇒ supportare il fabbisogno di trattamento e smaltimento delle imprese;

⇒ definire, porre in opera e aggiornare un sistema di informazione che legittimi e renda utile il quadro conoscitivo per l’universo degli attori in gioco;

⇒ assicurare la trasparenza delle logiche e delle modalità gestionali dei servizi, degli impianti e dei controlli;

⇒ aprire alla conoscenza e al controllo sociale la definizione operativa della agenda regionale della gestionale dei rifiuti e delle bonifiche dei siti inquinati, e dell’agenda degli altri enti implicati nella messa in opera del Piano e nel perseguimento dei suoi obiettivi;

⇒ fondare sulla trasparenza gestionale e sulla *mobilitazione cognitiva e formativa* la responsabilizzazione di utenti e imprese nel perseguimento dei medesimi.

3. I contenuti conoscitivi acquisiti mediante il percorso di ascolto e consultazione, infine, risultano riguardare:

- produzione totale di rifiuti;
- produzione di rifiuti urbani e speciali per tipologia;
- produzione pro capite di rifiuti urbani e produzione per Ato;
- raccolta differenziata;
- flussi di massa di rifiuti urbani;
- flussi di rifiuti speciali;
- prescrizioni e obblighi in materia di rifiuti urbani biodegradabili;
- prescrizioni e obblighi in materia di rifiuti con “potere calorifico inferiore”;
- costi e investimenti inerenti alla pianificazione multilivello;
- accordi e finanziamenti regionali;
- scenario dell’ammontare dei rifiuti urbani con proiezioni al 2020.

Le attività di consultazione successive all'adozione del Piano

A seguito dell'adozione da parte del Consiglio Regionale con deliberazione n. 106 del 19/12/2013 del Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'amministrazione competente ha raccolto una nutrita serie di osservazioni (per la precisione 43: richiamate nell'allegato 5 – Dichiarazione di sintesi ai fini della VAS-) che hanno in parte ribadito, in parte approfondito i temi emersi durante il precedente percorso di informazione e partecipazione. Il focus di queste osservazioni è dato dal combinato disposto di cinque tematiche:

- adeguatezza dei criteri localizzativi in relazione alle caratteristiche di tipo geomorfologico, idrologico, paesaggistico, archeologico, di protezione delle risorse idriche e di prossimità ai centri abitati delle aree individuate per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti: viene generalmente segnalata l'opportunità di rendere maggiormente restrittivi i criteri di localizzazione di taluni impianti;

- adeguatezza degli scenari di riferimento del PRB in relazione alle indicazioni sui risultati in termini di riduzione dei rifiuti e sul fabbisogno impiantistico che ne deriva;

- formulazione/articolazione degli obiettivi in termini di prevenzione, di destinazione (recupero di materia, di energia, discarica), di diffusione della raccolta porta a porta o di prossimità;

- prevedere la cronologia puntuale delle azioni funzionali ai principali obiettivi di piano al fine di migliorare il monitoraggio sullo stato di avanzamento dei risultati

- integrazioni/revisioni del quadro conoscitivo alla base del PRB per provvedere all'aggiornamento del contesto di riferimento che risulta modificato rispetto al momento di avvio della procedura di piano.

Questo insieme di osservazioni, istruito dall'Assessorato competente, in collaborazione con IRPET e ARRR, è stato trattato contestualmente: in parte ribadendo, in parte affinando argomenti e previsioni di piano. In particolare è stato motivato approfonditamente il raccordo tra scenari di riferimento, criteri localizzativi, strategie e azioni di prevenzione, destinazione e diffusione della raccolta porta a porta o di prossimità. Inoltre il trattamento delle osservazioni ha consentito un affinamento anche del meccanismo di monitoraggio che l'Amministrazione regionale introduce nella funzionalità del Piano.

Conclusioni

Da una disamina delle discussioni cui il Garante ha assistito in prima persona e da un esame della documentazione sintetica cui il Garante ha avuto accesso sono emerse alcune essenziali sollecitazioni:

1. Il Piano appare perseguire specifici obiettivi tesi al recupero di insuccessi pregressi e al loro riassorbimento entro nuovi obiettivi peculiarmente ambiziosi, consapevoli delle ragioni di antecedenti difficoltà attuative. Da più parti, a cominciare dallo stesso settore competente dell'Amministrazione regionale, si evidenzia l'esigenza di una nuova efficacia del coordinamento endoregionale e nelle relazioni tra i diversi livelli di governo;
2. la trasversalità della politica regionale in materia di gestione dei rifiuti urbani e speciali (che vengono contestualmente considerati in termini analitici e strategici) poggia su un'adeguata e articolata politica di investimenti, che va assicurata, in primo luogo, in sede di programmazione "apicale" della regione: nella consapevolezza che interventi apparentemente micropuntuali e interventi strutturali concorrono in egual misura al successo del Piano;
3. sul quadro cognitivo sono emerse divergenze puntuali tra gli attori che hanno partecipato al percorso di ascolto e di consultazione, in riferimento agli andamenti produttivi connessi alla fase economica che investe il sistema regionale e le sue articolazioni locali, con differenze di analisi e visione circa gli ammontari di rifiuti suscettibili di diverso trattamento e che configurano soluzioni persistentemente dibattute sotto il profilo delle opzioni impiantistiche prospettabili a titolo "integrativo" o "residuale";
4. divergenze correlate al punto precedente sono emerse circa le esigenze delle filiere produttive di materie seconde cui sono finalizzate la raccolta differenziata e le possibilità di strategie innovative e condivise a livello imprenditoriale e distrettuale;
5. sono state ribadite, in sede di consultazione e di osservazioni, preoccupazioni circa il raccordo tra le strategie regionali e le politiche nazionali in materia di consorzi dedicati ai processi di riciclo e alle relative condizioni di remuneratività redistributiva a livello locale;

6. se la politica regionale di gestione dei rifiuti si prospetta, come la prefigura il Piano, quale una delle chiavi strutturali della politica ambientale ed economica della Regione, la sua efficacia e a monte la sua stessa praticabilità richiede un ancoraggio solido, non episodico ma continuativo, alle politiche territoriali della Regione stessa e alle sue opzioni di pianificazione specifica a cominciare da quelle insite nel Pit e nella sua articolazione paesaggistica e infrastrutturale, armonizzando con esse la traduzione applicativa dei criteri localizzativi degli impianti eventualmente necessari.

Infine, tutta la tematica dei rifiuti e delle relative modalità programmatiche e gestionali è storicamente un campo primario in Italia e in Toscana di una irrisolta questione di "democrazia deliberativa". L'auspicio che ne deriva è fare della configurazione applicativa e locale del Piano l'occasione per una sperimentazione avveduta ed efficiente della nuova legge regionale sulla partecipazione. Rispetto a una simile esigenza, il percorso di ascolto e consultazione che ha accompagnato la genesi e la conclusione della formulazione del Piano, per quanto accurato e ricco di suggestioni cognitive, si configura come una fase propedeutica al soddisfacimento di una simile esigenza. Che è a sua volta condizione preventiva della piena legittimazione attuativa del Piano e dell'efficace perseguimento di obiettivi che debbono divenire patrimonio comune della cultura civica ed economica della Toscana.

Firenze, 25 luglio 2014.

massimo morisi
