

### **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti. Il PD di Melfi chiede l'approvazione del DDL in discussione, che in tempi brevi riorganizzi i principi, le regole e le procedure autorizzative per dare attuazione al PRGR in un sistema trasparente e partecipato.**

L'attuale versione del DDL rischia di accentrare ed appesantire in modo indiscriminato tutte le procedure localizzative. Confermate le attribuzioni pianificatorie e regolamentari della Regione in tema di ciclo integrato dei RSU, dalla raccolta differenziata alle attività di recupero e smaltimento, la Legge Regionale dovrà a nostro avviso:

- **fare salve le attuali competenze delle Province** attinenti la gestione delle procedure autorizzative semplificate ed i relativi controlli periodici di cui agli articoli 214, 215 e 216 del D.lgs 152/2006;
- riconoscere la possibilità di **stabilire eventuali criteri localizzativi per i nuovi impianti più restrittivi** nelle NTA (Norme Tecniche di Attuazione) dei singoli Regolamenti Urbanistici Comunali;
- per gli impianti di recupero e smaltimento di rifiuti assoggettati a VIA, per i quali sussiste una potenziale contestazione sociale, introdurre il **Criterio della Accettabilità Sociale attraverso l'obbligatorietà di processi partecipativi locali**, in cui il proponente sia impegnato formalmente «a tener conto dei risultati» che emergeranno dal dialogo con le comunità locali o a motivarne pubblicamente le ragioni qualora non intenda darvi seguito; tale approccio non solo indurrà ad adottare comportamenti pubblicamente giustificabili, ma aiuterà a far capire ai cittadini le ragioni della scelta, favorendo in questo modo le relazioni tra cittadini e amministrazione. La decisione finale rimarrà di competenza dell'amministrazione regionale sebbene il peso di un processo partecipativo di dimensioni estese determini di fatto una compressione, anche politica, della sua discrezionalità.

In un settore connotato da pluralità di interessi, valori e idee, il «bene comune» non può che essere definito concretamente da un processo deliberativo partecipato.

\*\*\*

### **Le criticità da affrontare**

Le istanze di autorizzazione di impianti di recupero alimentati dalla frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU), avanzate da soggetti privati, tutte localizzate nella Zona Industriale di San Nicola di Melfi, rappresentano un elemento di criticità per l'area, e più specificatamente un rischio per la tenuta del nostro polo produttivo. Il pericolo è a nostro avviso un effetto cumulativo che a partire dalla presenza dell'inceneritore della Rendina Ambiente (Ex Fenice), possa dequalificare e rendere inospitale la zona industriale di Melfi, o quanto meno comprometterne l'attrattività.

La realizzazione degli impianti così come previsti nei procedimenti in corso, comporterebbe il trattamento e la gestione di oltre 350.000 tonnellate all'anno di FORSU, divise tra due, forse tre impianti, all'interno di un'area intensamente utilizzata come quella di San Nicola, con la presenza tra l'altro di importanti aziende del comparto agroalimentare. Proprio quest'ultime, più di altre, vedrebbero oggettivamente cambiare in peggio la qualità e la compatibilità del contesto ambientale di riferimento.

L'importanza di orientare il ciclo regionale dei rifiuti verso strategie di recupero, alternative al ricorso alla discarica ed all'incenerimento, non deve farci sottovalutare la problematicità insita nella gestione dei rifiuti

organici e dei relativi processi biologici di trattamento, dovuta non già a forme di inquinamento, quanto piuttosto al concreto rischio di emissioni e molestie olfattive, che nei casi più eclatanti possono arrivare a degradare e deprezzare significativamente interi ambiti territoriali.

La qualità e l'attrattività insediativa della Zona Industriale è un valore comune, da tutelare e potenziare.

#### Occorre decidere

Con il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) finalmente approvato, ed un Disegno di Legge (DDL) al vaglio del Consiglio Regionale che punta a riorganizzare i principi, le regole e le procedure che riguardano la gestione e il governo dei rifiuti in Basilicata, ora è il tempo delle scelte.

Non decidere oggi e ritardare le scelte, significherebbe perpetuare il paradosso di una situazione emergenziale a fronte, tutto sommato, di esigui fabbisogni impiantistici. L'intera produzione di rifiuti urbani in Basilicata è di circa 200.000 tonnellate annue.

A partire dal quadro di riferimento programmatico delineato dal Piano Regionale, occorre assumere le giuste decisioni, per tutelare i territori e mettere a valore positivo per le comunità locali il costo del giro d'affari sulla gestione dei rifiuti che in Italia è pari 13 miliardi di euro ogni anno, quasi 36 milioni di euro al giorno, 25mila euro al minuto. In sostanza quanto una manovra finanziaria. Si tratta di una cifra al ribasso, su cui si staglia una grande opacità della pubblica amministrazione, terreno fertile per criminalità organizzata e corruzione accertate da 314 inchieste giudiziarie con 1.602 arresti, 7.437 denunce e 871 aziende coinvolte in tutte le regioni d'Italia, secondo il rapporto Ecomafia 2016.

#### Recupero e riciclaggio sono le miniere del futuro

Da due secoli, il modello economico prevalente genera un interminabile ciclo di crescita, consumo e smaltimento, e alimenta un insaziabile appetito di ricchezza materiale a causa del quale le società hanno accumulato più debiti di quanti potranno mai ripagare.

*È ormai evidente che quelli che noi oggi chiamiamo rifiuti sono in realtà le miniere del futuro. Siamo ormai al punto di aver esaurito le risorse naturali e lo spazio – cielo, mare e terra – per scaricare i rifiuti è anch'esso diventato insufficiente; l'unica soluzione per consentire alla società i livelli basilari di benessere ai quali non è disposta a rinunciare è costituita dal riciclaggio e dal recupero più o meno integrale dei materiali di scarto. In altri termini l'economia non sta andando a rotoli solo a causa della crisi dei mercati finanziari. La destabilizzazione dell'economia è dovuta al nostro mondo materiale che funziona sulla base di risorse fisiche di cui semplicemente non disponiamo, e su rifiuti che non sappiamo più dove nascondere.*

La maggior parte delle nostre industrie genera enormi quantitativi di rifiuti. A ogni tonnellate di rifiuti solidi urbani corrispondono 71 tonnellate di rifiuti provocati dall'estrazione, produzione e distribuzione dei prodotti. Ci sono scorie nucleari, terreni inquinati da metalli pesanti, falde acquifere contaminate dal cromo e discariche traboccanti di plastica. Si stima che negli Stati Uniti il costo complessivo del solo trasporto di rifiuti ammonta a 50 miliardi di dollari all'anno. Se a questi si aggiungono i costi della raccolta, del trasporto, della differenziazione e dello smaltimento dei rifiuti dal settore edile, agricolo, industriale e minerario, il costo raggiunge l'incredibile somma di 1000 miliardi di dollari. Ciò significa, che ogni anno, il denaro sprecato in rifiuti supera il pacchetto di incentivi del 2009.

Il punto di partenza è applicare al territorio il meccanismo di funzionamento degli ecosistemi per esaltarne le qualità e risolvere le problematiche ambientali e sociali. Occorre permettere che si generi una nuova forte struttura sociale ed economica diffusa.

Ciascuno potrà così disegnare iniziative locali che generano posti di lavoro, qualità ambientale e sociale, in un network di realtà in grado di collaborare imitando l'efficienza degli organismi naturali.

Questo cambiamento può quindi diventare fenomeno diffuso solo se potremo contare su donne e uomini con forte visione sistemica, lungimiranza, competenza, eticità che condividano il modello e si spendano con grande impegno personale e spirito di servizio territoriale, oltre che imprenditoriale ed istituzionale, per realizzarlo.

#### Continuare a credere nel «Modello Melfi»

In questi anni il così detto «Modello Melfi» è stato da più parti riconosciuto come una buona prassi nel campo della gestione del ciclo dei rifiuti urbani, non tanto e non solo per le percentuali di raccolta differenziata superiori al 65%, e pertanto finalmente conformi agli obblighi di legge, quanto piuttosto per la capacità di dimostrare nei fatti che l'incenerimento dei rifiuti è un approccio ormai superato e che il ricorso alla discarica può essere marginalizzato alle frazioni residue non recuperabili, il tutto spostando fette di economia dallo smaltimento (incenerimento e/o discarica) verso impianti di recupero e valorizzazione dei rifiuti, con conseguenti ricadute occupazionali.

Tale approccio, ha avuto un effetto innovativo sull'impostazione stessa del Piano Regionale che ha sancito il superamento di una condizione storica di monopolio nella definizione delle tariffe di conferimento, grazie all'affermazione del principio per cui le Amministrazioni comunali oggi, e domani l'EGRIB, possano con procedura di evidenza pubblica ricercare impianti esistenti, anche privati, cui affidare la gestione dei rifiuti; il tutto sempre conformemente ai dettami della pianificazione vigente.

#### Affermare il primato della Pianificazione

Lo scenario di riferimento che vede allora l'erogazione dei servizi pubblici, non più in privativa ma in regime di liberalizzazione, impone però di *apprestare forme specifiche e peculiari di disciplina oltre che di tutela dei cittadini utenti*.

In questo contesto di innovazione non devono mai sussistere dubbi che:

- La gestione dei rifiuti urbani è servizio pubblico essenziale;
- La gestione del servizio è svolta in parte in regime di privativa ed in parte aperto al mercato;
- L'intero servizio di gestione dei rifiuti urbani è, peraltro, soggetto a tariffa.

In altri termini, non può essere accolta la tesi sostenuta da più parti secondo cui, quale conseguenza diretta del venir meno della privativa comunale, tutte le attività di recupero dei rifiuti urbani non sarebbero più qualificabili come un servizio pubblico, ma come un servizio commerciale aggiuntivo non diverso da quelli offerti sul mercato.

È nell'ambito della nozione di gestione integrata dei rifiuti urbani, comprensiva anche della raccolta differenziata e delle attività di recupero, che l'attuale ordinamento legislativo continua ad inquadrare le attribuzioni pianificatorie e regolamentari delle Regioni, quelle organizzative e attinenti ai controlli delle Province, nonché quelle gestorie e regolamentari dei Comuni.

Il venir meno della privativa comunale dell'attività di recupero dei rifiuti urbani e la "restituzione al mercato" non sottraggono detta attività alla pianificazione regionale in quanto:

## **Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti**

### **La proposta del PD di Melfi: più partecipazione, più potere deliberativo ai territori**

- a) la gestione dei rifiuti urbani, intesa complessivamente (raccolta, trasporto, smaltimento, recupero) è da intendersi come servizio pubblico, indipendentemente dal diritto di privativa, soggetto a disciplina pubblica specifica nonché a regime tariffario;
- b) la modifica introdotta dall'art. 23, comma 1, lett. e), della Legge n. 179/2002, ha effetto esclusivamente sul soggetto gestore del servizio (per l'attività di recupero non più necessariamente il Comune o suo concessionario), ma non influisce sulla disciplina complessiva della gestione dei rifiuti urbani e nello specifico sulle competenze di pianificazione;
- c) la pianificazione ha per oggetto la gestione dei rifiuti urbani nel suo complesso, non solo una sua fase e non solo la previsione impiantistica;
- d) il principio dell'autosufficienza impiantistica nell'ambito territoriale ottimale permane pienamente;
- e) le modalità di gestione dei rifiuti urbani devono essere conformi alla pianificazione che, a sua volta, deve tener conto dell'offerta di smaltimento e recupero da parte del sistema sia pubblico che privato, e delle possibilità di potenziamento o ampliamento degli impianti esistenti, nonché la loro localizzazione.

### **La proposta del PD di Melfi: più partecipazione, più potere deliberativo ai territori**

Data per acquisita la legittimità e, ancor di più, la necessità di una Legge Regionale che in tempi brevi riorganizzi i principi, le regole e le procedure autorizzative per dare attuazione al PRGR e non vanificarne gli effetti, è importante non accentrare ed appesantire in modo indiscriminato tutte le procedure localizzative. Non si può arretrare il processo di apertura del ciclo integrato dei rifiuti ad una pluralità di operatori che ha consentito finalmente di riconvertire il sistema verso soluzioni ed impianti di recupero e riciclaggio; al contempo l'iniziativa privata in questi settori dell'economia non deve indebolire l'interesse pubblico.

Se guardiamo i singoli conflitti e le criticità nella localizzazione dei nuovi grandi impianti proposti in Basilicata, è facile dedurre che la causa degli stessi non è di natura tecnica.

La strada da percorrere per avanzare, è a nostro avviso l'introduzione e la disciplina per i grandi progetti, e come tali sottoposti a procedure di Valutazione di Impatto Ambientale, del *Criterio della Accettabilità Sociale*.

Nella pratica accade inevitabilmente che, ai fini della decisione finale in merito alla realizzazione o meno di un dato impianto, si debbano considerare contestualmente effetti di natura differente e che questa considerazione non possa prescindere dalla posizione che, nei suoi confronti, assume il pubblico coinvolto.

Nel caso degli impianti di trattamento della FORSU, ad esempio, accade molto frequentemente che la "qualità ambientale", così come avvertita dalle popolazioni locali direttamente interessate, sia completamente diversa da quella definita in sede tecnica. In questi casi, la decisione, invece di essere guidata da criteri tecnici di compatibilità ambientale, dovrà essere condizionata in modo decisivo dai criteri soggettivi di chi realmente subirà gli effetti dell'opera. Bisogna cioè tenere presente che la percezione della qualità, degli impatti e dei rischi ambientali può essere diversa in soggetti sociali differenti. Le scale tecniche di qualità rispetto alle quali sono stati impostati fin qui i criteri localizzativi possono scontrarsi con sensibilità soggettive che non accettano in ogni caso determinati impatti, anche se minimizzati in sede tecnica e compensati in sede ambientale.

Il *Criterio della Accettabilità Sociale*, basato su una puntuale e condivisa analisi costi-benefici, è l'unico che consente di prendere atto di questa distanza tra le valutazioni dei tecnici e quelle dei soggetti interessati e

giudicare accettabile un intervento solo se sia effettivamente tollerato dalle popolazioni interessate. Il criterio diventa quello della effettiva accettazione sociale dell'intervento in progetto.

Attesa e dimostrata l'importanza strategica di avviare impianti di recupero e riciclaggio, anche oltre i fabbisogni impiantistici della Basilicata, proprio perché nell'economia circolare le iniziative tese al recupero e al riciclaggio *sono le nuove miniere da cui approvvigionare indispensabili flussi di materia ed energia per i sistemi locali*, il *Criterio della Accettabilità Sociale*, integrativo rispetto ai criteri localizzativi fin'ora definiti nel PRGR, può diventare il meccanismo decisionale che legittimamente blocca, ma anche il meccanismo che facilita su base concertata con i territori i progetti meritevoli. La questione non può essere limitata alla verifica asettica rispetto a soli criteri tecnici.

Dunque, il processo decisionale integrato con il *Criterio della Accettabilità Sociale*, potrebbe essere così configurabile:

- A. nel PRGR sono stati formulati i criteri generali di localizzazione per l'individuazione delle aree non idonee che hanno valore di vincolo assoluto (fattori escludenti, determinati sulla base della normativa vigente e degli obiettivi di tutela ambientale) e la definizione dei fattori penalizzanti o preferenziali da utilizzare per l'identificazione delle aree non idonee e idonee;
- B. sulla base dei fattori escludenti stabiliti dal PRGR, la Legge Regionale in discussione riconosca la possibilità di stabilire eventuali criteri più restrittivi nelle NTA (Norme Tecniche di Attuazione) dei singoli Regolamenti Urbanistici Comunali e si proceda così all'individuazione definitiva delle aree non idonee, delle aree che presentano fattori penalizzanti e, per differenza, le "macroaree" idonee;
- C. la gestione delle procedure autorizzative semplificate, con i relativi controlli periodici di cui agli articoli 214, 215 e 216 del D.lgs 152/2006, resti di competenza delle Province per evitare di appesantire oltremodo il coordinamento con il procedimento dell'Autorizzazione Unica Ambientale;
- D. per gli impianti di recupero e smaltimento di rifiuti assoggettati a VIA, per i quali sussiste una potenziale contestazione sociale, si introduca il *Criterio della Accettabilità Sociale* attraverso l'obbligatorietà di processi partecipativi locali, in cui il proponente sia impegnato formalmente «a tener conto dei risultati» emersi dal dialogo con le comunità locali o a motivarne pubblicamente le ragioni qualora non intenda darvi seguito; tale approccio non solo **indurrà ad adottare comportamenti pubblicamente giustificabili**, ma aiuterà a far capire ai cittadini le ragioni della scelta, favorendo in questo modo le relazioni tra cittadini e amministrazione. La decisione finale rimarrà di competenza dell'amministrazione regionale sebbene il peso di un processo partecipativo di dimensioni estese determini di fatto una compressione, anche politica, della sua discrezionalità.

### Un esempio di istituzionalizzazione della partecipazione: la LR 69/07 della Regione Toscana

In questo quadro, la legge n. 69 del 2007 della Regione Toscana rappresenta un caso di innovazione particolarmente ambiziosa e interessante: è uno dei primi (a quanto è dato sapere, il primo per via normativa) tentativi espliciti di tradurre l'ideale della democrazia deliberativa in pratica istituzionale. La normativa mira a promuovere pro-attivamente il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, e più in generale la produzione di capitale sociale e di senso civico attraverso la configurazione di assetti istituzionali e di risorse.

Per risolvere le situazioni conflittuali presenti oggi in Basilicata è necessario comprendere fino in fondo i reali motivi del dissenso, e non criticare aprioristicamente fenomeni di questo tipo. Un approccio che

esclude le comunità locali dalle dinamiche di governo del proprio territorio, contribuisce alla radicalizzazione dello scontro.

Le cause che spesso accomunano gli oppositori locali, sono:

- la scarsa conoscenza delle caratteristiche delle opere proposte;
- l'ineguale distribuzione degli effetti economico-territoriali imputabili alla differente ripartizione dei benefici e dei costi economici, sociali ed ambientali, che viene percepita come fattore di ingiustizia spaziale;
- la mancanza di una comunicazione chiara nei confronti della collettività;
- il mancato coinvolgimento degli stakeholder locali nel processo decisionale.

L'approccio proposto, quindi, prevede:

- la redazione di attente valutazioni economico-sociale ed ambientali, attraverso le quali valutare le differenti varianti/alternative di progetto, oltre alle localizzazioni ottimali di progetto;
- il coinvolgimento della collettività nei processi decisionali;
- la mitigazione delle esternalità evidenti e la compensazione delle esternalità non ulteriormente mitigabili.

In tale situazione, per gli impianti di recupero e smaltimento di rifiuti assoggettati a VIA, per i quali è ragionevole prevedere una contestazione sociale, dovrebbe essere sancita nella Legge Regionale l'obbligatorietà di un'analisi costi-benefici, allargata alle componenti ambientali in grado di dimostrare:

- la coerenza tra i bisogni della collettività e le opere/infrastrutture prescelte per soddisfare tali bisogni;
- che le alternative proposte sono quelle in grado di rendere massima la differenza tra i benefici economico-sociali e le esternalità ambientali.

Il secondo passo dovrebbe essere quello di coinvolgere, sin da subito, le comunità locali nel processo decisionale, in maniera partecipativa ed inclusiva. Infatti, le principali problematiche che si sono fin qui registrate hanno riguardato:

- un coinvolgimento successivo all'annuncio di realizzare l'impianto oggetto di contestazione, quando il conflitto è già sorto;
- una modalità di coinvolgimento tesa alla condivisione di informazioni e non al coinvolgimento nella fase deliberativa vera e propria.

Purtroppo oggi si tende a considerare come procedimento partecipativo ed inclusivo anche forme embrionali di partecipazione dei cittadini alle decisioni, come i consigli comunali aperti, l'invio di report periodici sulle attività, la possibilità di esprimere obiezioni in sede di VIA o all'apertura di tavoli di concertazione allargati ai cittadini.

Ovviamente, coinvolgere i cittadini solo per informarli circa uno specifico progetto non è un processo partecipativo: non lo è perché la stragrande maggioranza dei tavoli di concertazione, di concertazione non sono, avvicinandosi sempre di più a convegni nei quali si presentano i risultati preliminari delle valutazioni senza acquisire osservazioni e feedback dagli stakeholder di progetto e, peggio, confondendo e sovrapponendo i concetti di comunicazione con quelli di partecipazione.

Di contro, un vero processo partecipativo deve necessariamente prevedere la presenza di un organismo di derivazione pubblica, investito dell'autorità necessaria. Infatti, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, per essere definita tale, deve essere inclusiva, ampia ed istituzionalizzata.

Questa Authority, come nell'esempio della LR 69/07 della Toscana per assolvere al ruolo di facilitazione del confronto e mitigazione dei conflitti, è necessario che:

- sia prevista la possibilità (e vi sia la volontà) di modificare i progetti sulla base delle indicazioni che dovessero emergere in fase di confronto;
- vi sia la volontà di rimettere in discussione l'articolazione e la proceduralizzazione dei progetti di investimento;
- siano adottati processi decisionali inclusivi di natura deliberativa (e non semplicemente informativa).

Un percorso articolato come quello descritto deve necessariamente prevedere un ruolo attivo da parte della Regione e delle Amministrazioni Comunali, affinché:

- si implementino dei percorsi amministrativi di autorizzazione che prevedano la partecipazione attiva della collettività nei processi decisionali;
- si stabiliscano, con legge, i compiti e le modalità operative dell'Autorità dibattimentale e i meccanismi di funzionamento interno e gli effetti del dibattito pubblico.