

**Matteo Ceruti**  
**Democrazia e partecipazione nella gestione dei rifiuti**  
*Villadose 20 novembre 2003*

*Trascrizione e titolazione paragrafi a cura del CCCP. Testo non rivisto dall'autore*

Intanto debbo ringraziare il Comitato di Villadose perché questa sera ho imparato molte cose. Ho sentito una puntuale illustrazione delle osservazioni del Comitato e una bella relazione di Paolo De Marchi e ho visto aspetti che dal mio angolo di visuale sono in una prospettiva piuttosto limitata; ho visto le ragioni per le quali non si arriva a una raccolta differenziata spinta e che cosa ci sta dietro il gioco dell'inceneritore, dell'incenerimento del CDR. E' stato senz'altro molto utile. In particolare ho appreso dalla relazione di Paolo De Marchi che alla Regione non interessano molto neppure le azioni giudiziarie contro gli insediamenti e gli impianti di smaltimento che vengono programmati. Ho sentito parlare di un ampliamento dell'impianto di Ca' del Bue (Verona): io ho impugnato per un Comune che è presso Ca' del Bue l'approvazione di questo impianto; siamo in attesa di vedere quale sarà l'esito davanti al TAR, a giorni dovrebbe essere depositata la sentenza e qui nel Piano regionale mi si parla di un ampliamento... Ho sentito che viene programmato un ulteriore ampliamento anche della discarica di Este – SESA: anche su quello pende un ricorso che abbiamo proposto per il Comune di Ospedaletto Euganeo. Vedo che non interessa molto alla programmazione regionale quello che sarà il parere del giudice amministrativo...

### **Un pauroso deficit di partecipazione**

Detto questo, il mio è un tema un po' fumoso dopo le cose interessanti che sono state dette: "Democrazia e partecipazione nella gestione dei rifiuti". In realtà abbiamo sentito che è un tema concreto, nel senso che se la discussione di stasera fosse stata fatta prima dell'adozione di questo Piano, forse questo Piano provinciale sarebbe stato diverso. Forse si sarebbe instillato il dubbio in qualche consigliere provinciale che questo andazzo non è dei migliori. Eppure dobbiamo dire che in generale il tema della partecipazione dei cittadini, del coinvolgimento dei cittadini nel settore del diritto ambientale è un tema che mostra uno dei lati più deboli nella democrazia non solo del nostro Paese ma dell'intera Europa. C'è un recente "libro bianco" dell'Unione Europea che è proprio dedicato a questo tema: il tema della *governance*, cioè della partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica a livello comunitario. E tra i temi più importanti oltre a quello delle biotecnologie e della partecipazione dei cittadini nel settore della normativa sui consumatori, c'è proprio il tema della democrazia, del deficit di democrazia nel settore ambientale. E' davanti agli occhi di tutti il modo con cui si è arrivati a localizzare uno degli impianti più ad alto rischio come un deposito delle scorie nucleari a Scanzano Jonico in provincia di Matera, così per provvedimento calato dall'alto, dal Consiglio dei ministri con un decreto legge del 14 novembre, senza aver consultato le comunità locali, senza aver sentito il parere non dico dei cittadini, ma neanche degli enti locali ma neppure della Regione. Qui - si è detto - c'è un caso di straordinaria necessità e urgenza e quindi bisogna provvedere in fretta: è un'ipotesi eccezionale. Ma le cose non cambiano molto se dalla normativa eccezionale dell'emergenza della localizzazione delle scorie nucleari passiamo alla normativa ordinaria, cioè alla normativa in materia di localizzazione di un normale impianto di smaltimento dei rifiuti urbani. C'è anche in questo caso un

pericoloso e pauroso deficit di partecipazione, soprattutto a livello della pianificazione, dei Piani provinciali e dei Piani regionali.

## **Una partecipazione di carta e il suo fallimento**

Che cosa dicono le leggi del nostro Paese?

C'è il decreto Ronchi, che molto genericamente dice che bisogna assicurare nel momento in cui si approva il Piano regionale la più ampia pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini, senza dire come fare: rinvia alla legge regionale.

La legge regionale del Veneto che cosa dice? Ripete esattamente la formulazione del decreto Ronchi. E prevede ad esempio per il Piano provinciale una partecipazione scritta, cartolare, una partecipazione analoga a quella che è prevista per l'approvazione del Piano Regolatore.

Avete sentito: il Consiglio provinciale ha adottato il Piano provinciale; è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale Regionale un annuncio, e un annuncio su un giornale; viene data la possibilità di fare delle osservazioni scritte entro 60 giorni per chi per caso viene a conoscenza della cosa; ci debbono essere delle controdeduzioni (ci debbono essere – ripeto – delle controdeduzioni!) da parte della Provincia e alla fine viene approvato dalla Regione.

Insomma non c'è nessun meccanismo, nessuna possibilità di partecipazione nella fase della proposta del Piano; non c'è nessuna discussione pubblica; non c'è nessuna illustrazione ai cittadini dopo che il Piano viene adottato dalla Provincia, per dire: Signori, questi sono gli obiettivi, ve li mostriamo, ve li spieghiamo, vi consentiamo di fare le vostre osservazioni a ragion veduta.

Questo è previsto in altri paesi: per esempio, in Francia c'è il meccanismo dell'inchiesta pubblica che consente ai cittadini, già nella fase della pianificazione anche in materia di rifiuti, di partecipare a seguito di incontri pubblici di illustrazione degli atti di pianificazione. E ci sono degli esperti, dei commissari d'inchiesta, che sono a disposizione del pubblico in determinate ore del giorno per illustrare gli atti di pianificazione e poi anche i progetti che verranno approvati.

Nel caso di specie, nel caso del Piano della provincia di Rovigo (ma probabilmente sarà così analogamente in casi di altri Piani provinciali), il fatto che siano state presentate tre osservazioni è il segno del fallimento della partecipazione.

Per un atto così importante come un Piano provinciale di gestione dei rifiuti (sul quale senz'altro le comunità locali avevano ed hanno un grande interesse) il fatto che ci siano state soltanto tre osservazioni è il segno del fallimento di qualsiasi politica di partecipazione.

E non è che il Piano provinciale sia per così dire un documento di intenti. No: contiene scelte strategiche, scelte definitive dalle quali non si potrà più tornare indietro.

Abbiamo sentito: definisce quelle che sono le scelte fondamentali in materia di raccolta differenziata; definisce quelli che sono gli ambiti territoriali di smaltimento; indica quello che è il fabbisogno degli impianti, di quanti impianti avremo bisogno, dovrebbe prevedere la loro localizzazione, compresa quella delle discariche; dovrebbe indicare le zone non idonee. Quindi: uno strumento di assoluta rilevanza, di assoluta importanza.

## **Speranze dall'Europa**

Questo è lo stato della normativa, lo stato dell'arte al momento. Forse un passo in avanti si farà nel nostro Paese a breve – io spero – se l'Italia recepirà una direttiva comunitaria, che è la direttiva 42 del 2001 sulla cosiddetta VAS, o Valutazione Ambientale Strategica.

Che cos'è? E' l'applicazione dei principi della Valutazione di Impatto Ambientale agli atti di pianificazione, come i Piani in materia di gestione dei rifiuti.

Quindi accanto al Piano dei rifiuti bisognerà che l'Amministrazione provinciale predisponga un Rapporto ambientale e consenta una consultazione del pubblico ampia e una consultazione da parte

delle organizzazioni non governative, da parte delle associazioni di protezione ambientale. Questo recepimento dovrà avvenire nel nostro Paese entro il luglio del prossimo anno, salvo ovviamente che l'Italia non voglia incorrere nell'ennesima procedura di infrazione, cioè una procedura di violazione della normativa comunitaria che viene avviata dalla Commissione Europea. Sono stato una decina di giorni fa ad un convegno a Milano sulle emissioni e tra i relatori c'era un funzionario italiano della Commissione Europea che ha fatto un po' il quadro delle procedure di infrazione: pensate che per il nostro Paese, soltanto in materia di legislazione ambientale, sono in corso finora ben 63 procedure di infrazione (questo è un dato aggiornato al 3 ottobre di quest'anno).

### **La partecipazione degli enti locali**

Se non è consentita una partecipazione dei cittadini in fase di pianificazione, debbo dire che non c'è neanche un ampio coinvolgimento degli enti locali, in particolare dei comuni interessati, nella fase di approvazione degli impianti.

Mi è stato detto di fare rapidissimamente un quadro delle competenze nel settore.

Nella nostra regione c'è una ripartizione di competenze nell'approvazione di impianti di smaltimento di questo tipo: alla regione spetta il compito di approvare gli impianti di smaltimento di rifiuti speciali e inceneritori (l'inceneritore quindi è una competenza regionale); alla provincia invece spetta approvare gli impianti sia di smaltimento sia di recupero dei rifiuti urbani e l'approvazione delle discariche inerti.

Dunque ai comuni che cosa rimane? Ai comuni rimane la gestione dello smaltimento dei rifiuti urbani, oltre all'approvazione delle bonifiche delle aree inquinate; ma non c'è alcuno spazio decisionale per i comuni in sede di approvazione degli impianti. Sotto questo profilo i comuni interessati, sia il comune di localizzazione territoriale dell'impianto sia i comuni contermini, hanno soltanto una facoltà partecipativa, di consultazione: cioè vengono chiamati in sede di conferenza di servizi regionale ad esprimere il proprio parere, di cui si potrà anche tener conto poi ai fini della decisione regionale, nei casi di competenza regionale; provinciale negli altri.

### **La partecipazione dei cittadini, garanzia di legalità**

Ho quasi terminato il mio rapidissimo quadro e aggiungo semplicemente questo.

Ho parlato di una partecipazione dei cittadini come garanzia di democrazia delle scelte amministrative, ma vi dico che - per una esperienza recente che sto facendo - la garanzia di partecipazione dei cittadini, il fatto che ci sia un coinvolgimento della popolazione interessata al momento della localizzazione e dell'approvazione degli impianti, è anche una garanzia di legalità.

Io faccio prevalentemente l'avvocato amministrativista; impugno i provvedimenti che, ad esempio in questo caso, localizzano le discariche. Da un paio di anni a questa parte mi capita di fare anche il consulente della Procura della Repubblica, di magistrati penali che indagano su traffici di rifiuti: mi è stato detto di valutare la legittimità del procedimento che ha portato all'approvazione di impianti di smaltimento, perché in molti casi gravi traffici di rifiuti non ci sono soltanto in relazione a discariche totalmente abusive, ma anche ad impianti di smaltimento che apparentemente sembrano legali, sembrano legittimamente autorizzati.

E invece se si va a cercare nelle pieghe del procedimento di approvazione, si scoprono delle illegittimità, talvolta gravi, che il più delle volte consentono l'approvazione di impianti di smaltimento che non hanno le sufficienti garanzie di sicurezza. Ciò evidentemente consente, a chi ha ottenuto l'approvazione di questi impianti, di smaltire a costi inferiori degli altri. Questi diventano ricettacoli di rifiuti, di traffici illeciti di rifiuti, in impianti formalmente autorizzati.

In tutti questi casi che ho avuto modo di vedere in questi due anni, sono sempre mancate le garanzie di partecipazione dei cittadini: non c'è stata la possibilità per i cittadini di fare una osservazione, non c'è stata una illustrazione trasparente di questi progetti.

Questo – ripeto - mi fa pensare che la partecipazione dei cittadini consenta un controllo sociale preventivo, indispensabile anche ai fini non solo della democrazia delle scelte amministrative (già questo sarebbe sufficiente!), ma anche ai fini della legalità ambientale.

Vi cito soltanto, da questo punto di vista, il recente rapporto sul traffico illegale di rifiuti in Italia e in Europa: pensate che nel 2002 nel nostro Paese sono state rilevate per traffici di rifiuti ben 1.734 infrazioni, a fronte di 1500 (che erano già tante!) nel 1998. Peggio di noi sta la Francia, dove ci sono 11.964 infrazioni amministrative nel 2002.

La strada è quella di portare una modifica del codice penale, introducendo i delitti contro l'ambiente. Ed è questa una strada che ci indica anche una Direttiva del Parlamento Europeo.

*[Nota]*

*Per l'interesse che riveste, trascriviamo qui la breve risposta che, nel dibattito successivo, l'avv. Ceruti ha dato a una domanda del pubblico.*

*La domanda riguardava la possibilità per i cittadini di avere notizie e dati su inquinamenti reali o presunti.*

**Ceruti:** Tutti i dati in materia ambientale, tutte le informazioni in materia ambientale sono liberamente accessibili a chiunque.

*[Dal pubblico:] Bisogna andare all'ARPAV o in Comune?*

**Ceruti:** Bisogna andare all'ARPAV, che ha i dati relativi agli inquinamenti. Il Comune se non li ha, ha l'obbligo di procurarseli, perché il Sindaco è la massima autorità sanitaria locale e quindi deve procurarseli.

E basta citare una legge, il Decreto Legislativo n. 39 del 1997.

Che è una "legge" statale di recepimento di una Direttiva comunitaria in materia di informazione sullo stato dell'ambiente e consente a qualsiasi cittadino (anzi: a chiunque, anche all'extracomunitario) di chiedere e ottenere le informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso la pubblica amministrazione, senza dover dimostrare il proprio interesse, perché lo fa, perché lo chiede, dove abita, eccetera...

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.