

OGGETTO: analisi critica sulle modalità di conduzione della Inchiesta Pubblica convocata ai sensi dell'articolo 24-bis del DLgs 152/2006 nel procedimento di Paur relativo al progetto di completamento oltre quota +43 della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in loc. Porta nei Comuni di Montignoso (MS) e Pietrasanta (LU).

Sommario

PREMESSA: FINALITÀ DEL DOCUMENTO E RATIO DELLA INCHIESTA PUBBLICA²

IL MANCATO RISPETTO DEI TERMINI DI LEGGE NEL PROCEDIMENTO DI PAUR FINO AD ORA SVOLTO: I TERMINI DI LEGGE SONO PERENTORI SOLO PER L'INCHIESTA PUBBLICA³

IL MODO DI REGOLARE LA INCHIESTA PUBBLICA LEDE I PRINCIPI FONDANTI DI QUESTA PROCEDURA PARTECIPATIVA ED È IN CONTRASTO CON LA STESSA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE SULLE DIRETTIVE DI FUNZIONAMENTO DELLA INCHIESTA PUBBLICA⁵

Premessa⁵

Prima criticità: lo svolgimento delle Udienze non in presenza⁵

Secondo criticità: il termine temporale troppo ristretto tra la prima udienza generale e la seconda⁶

Terza criticità: impedire audizioni tecniche esterne ai partecipanti⁷

Quarta criticità: non permettere alla Inchiesta di valutare le integrazioni che dovrà presentare il proponente sulla richiesta della Autorità competente⁸

CONCLUSIONI¹⁰

PREMESSA: FINALITÀ DEL DOCUMENTO E RATIO DELLA INCHIESTA PUBBLICA

Il documento che segue è volto a descrivere le gravi criticità sulle modalità di conduzione della Inchiesta Pubblica in oggetto, come avviata dalla Presidente della Inchiesta Pubblica. Criticità che rischiano di ledere le ragioni fondanti di questo istituto partecipativo ma anche presentano profili potenziali di illegittimità di contrasto tra l'Avviso di convocazione della Udiienza Preliminare e l'Avviso di Udiienza Generale del 20-11-2023 rispetto alle stesse direttive della Giunta Regionale approvate con la DGR 1170/2023.

Vogliamo ricordare alla Presidente che la filosofia di fondo della Inchiesta Pubblica è ben rappresentata da quanto affermato in un Rapporto del Governo del Canada: *“Conviene porre come principio di base che l'udienza pubblica non è un privilegio accordato alla popolazione, ma un servizio che lo Stato domanda al pubblico per aiutarlo a prendere una decisione con cognizione di causa e per favorire un rapporto armonioso fra lo sviluppo economico e la protezione della qualità dell'ambiente. Questa affermazione comporta che l'udienza debba essere pensata in funzione dei bisogni e della disponibilità del pubblico. Il pubblico non deve piegarsi di fronte a problemi di disponibilità, di scadenze o di ordine del giorno dei membri delle commissioni, dei promotori o dei ministeri. Sono le commissioni che devono determinare le procedure migliori tenuto conto dell'ambiente in cui si tiene l'udienza, dei suoi abitanti e delle loro difficoltà”*. (Rapporto sulla riforma delle procedure di udienza pubblica a cura del Gruppo di Studio promosso dall'Ufficio federale per l'esame delle valutazioni ambientali - Canada 1988, testo ripreso da uno studio regionale per la elaborazione del primo regolamento della Inchiesta Pubblica in Toscana- edizioni Regione Toscana , dicembre 2000).

Quindi vogliamo farla funzionare questa Inchiesta nell'interesse di una ampia partecipazione del pubblico o vogliamo trasformarla in un passaggio burocratico da espletare più velocemente possibile? Se così fosse sarebbe una perdita di tempo per tutti prima di tutto i cittadini partecipanti oltre un inutile spreco di denaro pubblico considerato che stiamo parlando di un Istituto non obbligatorio, ma una volta convocata richiede vengano rispettate le sue finalità fondanti, ovvero permettere una consultazione più ampia e approfondita delle osservazioni del pubblico.

IL MANCATO RISPETTO DEI TERMINI DI LEGGE NEL PROCEDIMENTO DI PAUR FINO AD ORA SVOLTO: I TERMINI DI LEGGE SONO PERENTORI SOLO PER L'INCHIESTA PUBBLICA

L'istanza è stata presentata dal proponente in data 26/04/2023.

La comunicazione a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto è stata effettuata in data **08/05/2023**. Con la comunicazione viene anche data notizia alle amministrazioni potenzialmente interessate l'avvenuta pubblicazione della documentazione del proponente sul sito web

N.B. LA PUBBLICAZIONE doveva essere fatta entro 10 giorni quindi termine superato (comma 2 articolo 27-bis)

In data 04/07/2023 e 06/07/2023 il proponente ha depositato l'integrazione formale della documentazione allegata alla istanza, richiesta dall'Autorità competente (pervenuta al protocollo in data 04/07/2023, 06/07/2023 e 10/07/2023).

Secondo il comma 3 articolo 27-bis *"3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni."* Quindi dalla pubblicazione e comunicazione alle amministrazioni interessate (8 maggio 2023) sono passati ben più di trenta giorni per richiesta integrazioni e relativo deposito delle stesse

L'avviso al pubblico e la documentazione presentata dal proponente (fatto salvo quanto attiene la normativa sulla riservatezza dei dati personali) è stata pubblicata in data **12/07/2023** sul sito web della Regione Toscana

Procedimento avviato al 12 luglio 2023

30 giorni dal 12 luglio scaduti termini per osservazioni del pubblico

Richiesta integrazioni 20 settembre 2023

Richiesta integrazioni integrata dal 26 settembre 2023

Quindi la richiesta di integrazioni è arrivata quasi due mesi dall'avvio del procedimento con relativa pubblicazione dell'avviso (come visto in data 12 luglio 2023). In realtà il comma 5 articolo 27-bis del DLgs 152/2006 afferma che **la richiesta di integrazioni deve essere presentata entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'avviso.**

- con nota del **19/10/2023** prot 0477421, il proponente, ai sensi dell'art. 27-bis, comma 5, del D.Lgs. 152/2006, ha comunicato la necessità di chiedere la **sospensione dei termini per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti**, richiesti con la sopra richiamata nota del 26/09/2023, al fine di acquisire ulteriori dati ed approfondire alcuni aspetti.

In data 23 ottobre 2023 la Autorità competente accoglie richiesta di proroga di presentazione per 180 giorni scadenza per la presentazione.

Si fa notare che secondo il comma 8 articolo 27-bis del DLgs 152/2006: "8. Tutti i termini del procedimento si considerano perentori".

Ma **evidentemente i termini sono perentori solo per l'Inchiesta Pubblica**, vedi i più volte citati dalla Presidente 90 giorni di cui all'articolo 24-bis dlgs 152/2006. **90 giorni per i quali non esiste alcun riferimento nella legge al termine "perentorio".**

Questo perché trattasi di fase endoprocedimentale, che, può essere sospesa per adeguarla all'evolversi del procedimento di PAUR comprensivo della VIA in modo da permettere di valorizzare il coinvolgimento della comunità interessata dagli impatti del progetto nel caso emergano novità significative al fine dei lavori in conferenza dei servizi che meritino un confronto con il pubblico non solo fondate sullo schema asettico delle osservazioni.

IL MODO DI REGOLARE LA INCHIESTA PUBBLICA LEDE I PRINCIPI FONDANTI DI QUESTA PROCEDURA PARTECIPATIVA ED È IN CONTRASTO CON LA STESSA DELIBERA DELLA GIUNTA REGIONALE SULLE DIRETTIVE DI FUNZIONAMENTO DELLA INCHIESTA PUBBLICA?

Premessa

L'Inchiesta Pubblica è una procedura partecipativa che è finalizzata a integrare l'ordinario processo di consultazione con osservazioni nei casi in cui sia necessario coinvolgere la comunità interessata dagli impatti di un progetto. Non può quindi essere vista come una sorta di ulteriore procedura di consultazione come quella delle osservazioni ma deve servire a verificare il bilancio del consenso delle comunità locale verso un progetto sottoposto a VIA.

Quanto sopra è affermato dallo stesso modulo, predisposto dalla Regione Toscana, per la presentazione delle osservazioni nei procedimenti di VIA regionali: *"In considerazione del fatto che l'inchiesta pubblica è una procedura di consultazione e informazione a tutti i cittadini, gli enti, i gruppi di interesse e gli operatori economici, che consente una partecipazione più estesa al dibattito pubblico;"*.

Non casualmente nelle migliori esperienze di Inchiesta Pubblica viene messa in rilievo ai fini della convocazione della stessa la storia del conflitto legata al progetto oggetto di VIA. La storia del conflitto deve essere riportata, inoltre, nel Rapporto finale della Inchiesta, fornendo il quadro delle posizioni in generale della comunità locale (nelle sue diverse articolazioni sociali e istituzionali) in relazione al progetto oggetto del procedimento di VIA. Questa ricostruzione servirà per fornire il quadro sul livello di accettabilità sociale del progetto e quindi sul livello di conflittualità prodotto dallo stesso; le questioni specifiche e più squisitamente tecniche relative agli impatti potenziali del progetto nonché alle questioni di legittimità dello stesso e del relativo procedimento verranno esaminate nel paragrafo relativi al Bilancio delle Osservazioni

Prima criticità: lo svolgimento delle Udienze non in presenza

Le udienze devono essere svolte nel territorio limitrofo al sito del progetto oggetto della VIA per consentire una ampia partecipazione del pubblico unica vera garanzia per uno svolgimento trasparente del percorso partecipativo e soprattutto per la acquisizione di tutti i punti di vista critici sul progetto. Questa visione ampia della

partecipazione del pubblico è stata dallo stesso **Consiglio di Stato nella sentenza 3107/2011**: *“Per quel che attiene alla dedotta strettezza dei termini della convocazione dell’inchiesta pubblica, non può il Collegio non concordare con il giudice di primo grado laddove ha osservato che lo svolgimento dell’inchiesta pubblica riguarda i soli soggetti che hanno presentato le osservazioni, ossia soggetti già a conoscenza del progetto sottoposto a VIA. Si tratta di una interpretazione restrittiva della tipologia di pubblico da coinvolgere nella Inchiesta”*.

La capziosa regolamentazione delle iscrizioni per permettere gli interventi fissati dalle interpretazioni della Presidente della Inchiesta avrà come unico risultato quello di impedire una adeguata partecipazione del pubblico limitato a solo i rappresentanti delle associazioni che hanno presentato osservazioni. Solo se il pubblico è sufficientemente rappresentativo del conflitto intorno al progetto l’Inchiesta ha senso altrimenti sono sufficienti le solite osservazioni.

Secondo criticità: il termine temporale troppo ristretto tra la prima udienza generale e la seconda

La prima udienza sarà incentrata sulla presentazione del progetto da parte del proponente e la presentazione di una sintesi delle osservazioni secondo le indicazioni date nell’avviso di convocazione della Udienza da parte del Presidente della Inchiesta. In realtà è inopportuno che si debbano presentare sintesi delle osservazioni tantomeno rielaborate dai commissari. La udienza generale deve servire solo ed unicamente a permettere al pubblico di fare domande al proponente senza assurde regole burocratiche come quella di iscriversi prima ancora di tenere l’udienza e se a qualcuno viene in mente di fare domande e non si è iscritto prima cosa succede? Assurdo: una Inchiesta Pubblica non è un’aula di un tribunale non può avere delle eccessive regole burocratiche che possono soffocare la partecipazione anticipatamente.

Non solo ma i pochi giorni tra la prima e la seconda udienza possono impedire al pubblico (organizzato o singoli cittadini) di preparare risposte e proposte per la seconda udienza alle eventuali criticità ulteriori che emergessero nella prima udienza. In questo modo si favorisce la asimmetria informativa tra il pubblico e dall’altro lato il proponente e gli enti tecnici e l’autorità competente che hanno a disposizione tecnici e competenze organizzate in grado di approntare chiarimenti e proposte in poco tempo cosa che non è per i cittadini compresi quelli organizzati in associazioni.

Questo ristretto termine tra la prima e la seconda udienza non è neppure giustificata dalla logica, comunque discutibile vedi quanto sopra rilevato, dei 90 giorni di durata

della Inchiesta, visto che ci sarebbe il tempo entro i detti 90 giorni per convocare successivamente la seconda udienza generale.

La DGR 1170/2023 la Regione ha disposto lo svolgimento della Inchiesta Pubblica ma nell'allegato A stabilisce che spetti alla Presidente della Inchiesta Pubblica indire la stessa ex lettera b) punto 2.2 dell'allegato. Quindi secondo una interpretazione letterale i 90 giorni decorrono dalla indizione della udienza preliminare del 6 novembre scorso, quindi, detti termini scadranno ai primi di febbraio per cui risulta incomprensibile anche nella logica restrittiva del Presidente della Inchiesta Pubblica sulle modalità di durata della Inchiesta della Presidente della Inchiesta Pubblica impedire temi ragionevoli tra le due udienze generali.

La sensazione che si ha da queste "regole" inventate è quella di voler chiudere il più velocemente l'Inchiesta quasi fosse una sorta di fastidiosa necessità di cui liberarsi al più presto.

Terza criticità: impedire audizioni tecniche esterne ai partecipanti

La logica acceleratoria imposta dalla Presidente della Inchiesta impedisce la possibilità che i partecipanti chiedano la convocazione di enti tecnici ma anche competenze particolari esistenti nel territorio interessato, per svolgere audizioni di chiarimento su elementi critici che possono emergere dalla due udienze che non possono essere preventivabili a tavolino nella visione del Presidente che ricordiamo è un garante della funzionalità del percorso partecipativo della Inchiesta Pubblica non un dominus che decide chi e cosa si deve trattare nelle udienze a prescindere dalla evolversi dalla dinamica del confronto.

Pertanto, la stessa DGR 1170 /2023 confonde le udienze partecipative con le audizioni che semmai in una Inchiesta Pubblica sono integrative delle udienze per fornire ai partecipanti al Presidente della Inchiesta e i Commissari ulteriori elementi di approfondimenti relativi al progetto oggetto della VIA interna al PAUR.

Non solo ma sulla possibilità di convocare più udienze oltre alle tre minime la stessa DGR 1170/2023 afferma

- 3.4. L'inchiesta pubblica si compone di almeno 3 (tre) audizioni aperte al pubblico:
- audizione preliminare;
 - audizione generale;
 - audizione finale.

Quarta criticità: non permettere alla Inchiesta di valutare le integrazioni che dovrà presentare il proponente sulla richiesta della Autorità competente

Premesso che, come già in parte trattato in precedenza, occorre considerare che la Inchiesta Pubblica è una fase endoprocedimentale che può svolgersi in parallelo con il procedimento di Paur, visto che non esiste nessuna norma che vieti questo parallelismo proprio perché l'Inchiesta Pubblica per la sua natura giuridica non può comportare durante il suo svolgimento la sospensione del procedimento.

Relativamente alla decisione del Presidente della Inchiesta Pubblica di tenere le udienze della Inchiesta Pubblica prima del deposito delle richieste di integrazioni ai gestori della discarica in oggetto appare in completo contrasto con quanto disposto dal punto 1.11. della DGR 1170 del 9 ottobre 2023 (*"Direttive per lo svolgimento della Inchiesta pubblica sul procedimento di Paur della discarica in località Porta Montignoso Pietrasanta"*) che recita: ***"1.11. Nell'ambito dell'inchiesta pubblica vengono esaminati il progetto e lo studio di impatto ambientale, nonché la eventuale documentazione integrativa presentata dal Proponente all'Autorità competente per la VIA durante il procedimento in oggetto. Inoltre, vengono esaminati i pareri e le osservazioni pervenute alla Autorità competente per la VIA, ivi inclusi, eventualmente, quelli inerenti la documentazione integrativa"***

Risulta quindi con chiarezza che oggetto della Inchiesta devono essere anche le integrazioni depositate dal proponente comprese quelle ex comma 5 articolo 27-bis come nel caso in esame, infatti il suddetto punto 1.11 fa riferimento alle integrazioni in generale che come è noto possono essere richieste anche in una fase precedente come quelle previste dal comma 3 articolo 27-bis DLgs 152/2006.

Si rileva inoltre che l'attività di verifica delle integrazioni presentate da Programma Ambiente non può essere oggetto del lavoro dei Commissari successivamente allo svolgimento delle Udienze (sempre che le integrazioni siano presentate prima della chiusura dei lavori dei Commissari con la relazione finale prevista). Infatti, le udienze sono il cuore della Inchiesta Pubblica visto che il lavoro successivo dei Commissari è meramente ricognitivo di quanto è emerso dalle Udienze.

Si aggiunge una ulteriore riflessione su quanto affermato nell'atto della Direzione Ambiente Energia settore VIA-VAS in data 23 ottobre 2023 relativamente all'Accoglimento richiesta di sospensione per la presentazione della documentazione integrativa. In tale atto si afferma: *"Si comunica inoltre che il Settore scrivente, ai sensi dell'art. 27-bis, comma 5 del DLgs. 152/2006, provvederà a pubblicare la documentazione integrativa depositata dal Proponente sul proprio sito web e, tramite proprio apposito avviso, avvierà una nuova consultazione del pubblico la cui durata ai sensi del sopra richiamato art. 27-bis del DLgs. 152/2006 è di 15 giorni"*.

Ora la consultazione del pubblico come afferma il comma 1 articolo 24-bis del DLgs 152/2006 è comprensiva della Inchiesta Pubblica, recita infatti detto articolo: *"1. L'autorità competente può disporre che la consultazione del pubblico di cui all'articolo 24, comma 3, primo periodo, si svolga nelle forme dell'inchiesta pubblica..."*. È vero che in questo caso i termini per le osservazioni del pubblico sono di 15 giorni ma questo termine riguarda solo le osservazioni esterne allo svolgimento della Inchiesta Pubblica.

Appare inoltre quantomeno discutibile la posizione, nonché la chiosa finale dell'ufficio competente della DIREZIONE AMBIENTE ED ENERGIA della Regione, in risposta alle plurime richieste ufficiali ricevute di sospensione dell'Inchiesta: in sostanza, si rimanda la valutazione alla Presidente e si afferma

"Si rimette alla Presidente dell'inchiesta pubblica per una definitiva risposta alle istanze pervenute e che si allegano per opportuna completezza, facendo presente fin da adesso che, nel caso il Settore scrivente continuasse a ricevere note riguardanti l'Inchiesta, si provvederà ad archiviazione". (16 novembre 2023)

Concludendo non ci sono, quindi, vincoli giuridici per impedire che la Inchiesta si concluda dopo la presentazione delle integrazioni in oggetto, anzi proprio per rispettare la finalità della Inchiesta Pubblica come definite dalla DGR 1170/2023 è auspicabile che le Udienze siano messe in grado di valutare dette integrazioni.

Quanto sopra è confermato dalla stessa DGR 1170 che all'allegato A punto 5.2. afferma:

5.2. La relazione deve essere trasmessa all'Autorità competente per la VIA in tempo utile per poter essere valutata nell'ambito del procedimento in corso sull'opera in oggetto e prima della conclusione dei lavori della Conferenza di servizi ex art. 27-bis del d.lgs. 152/2006.

Inoltre, sempre al DGR nelle premesse al suo dispositivo conferma che una cosa è la sospensione della Inchiesta Pubblica altra quella del procedimento rilevando che: *"lo svolgimento dell'inchiesta pubblica in argomento non dovrà comportare interruzioni o sospensioni dei termini, così come disposto dalla normativa in materia di VIA;"*.

CONCLUSIONI

Se le criticità e relativi profili di illegittimità sopra descritti non verranno superate sin dalla Udienza di oggi 20 novembre, riteniamo che verrebbero a mancare le condizioni da parte nostra per continuare la partecipazione alla Inchiesta Pubblica in oggetto, riservandoci anche tutte le azioni possibili legali a tutela dei diritti dei cittadini e della comunità.

Facciamo appello alla Autorità Competente regionale e alla Presidente della Inchiesta Pubblica affinché risolvano dette criticità nell'interesse di una regolare procedura di svolgimento della Inchiesta e del procedimento di Paur in generale. Questo proprio in coerenza con al DGR 1170/2023 dove si afferma, nelle premesse, che *"lo strumento più efficace per garantire un'ampia partecipazione del pubblico e consentire il coinvolgimento del territorio interessato dal progetto oggetto del procedimento sia lo svolgimento di una Inchiesta pubblica ai sensi dell'art- 24-bis"*.

20 novembre 2023

Comitato Cittadini contro discarica Cava Fornace