



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA**  
**Dipartimento di GIURISPRUDENZA**

**MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO**  
*DIRITTO DELL'AMBIENTE E GOVERNO DEL TERRITORIO*

TESI

Piano di Gestione Rifiuti della Regione Siciliana

*Relatore*  
Prof.ssa **MELI Marisa**

*Candidato*  
Dott. **GIANGREGORIO Massimo**

---

*Anno Accademico 2020/2021*

## INDICE

<i>1. QUADRO DI RIFERIMENTO</i> .....	2
1.1 Piani Regionali di Gestioni Rifiuti .....	2
1.2 PRGR: principi generali e legislazione dell'UE.....	5
<i>2. PIANI DI GESTIONE DEI RIFIUTI DELLA REGIONE SICILIANA</i> .....	8
2.1 Evoluzione ed obiettivi dei precedenti Piani adottati .....	8
2.2 Legge Regionale n. 9/2010: obiettivi e competenze nella programmazione.....	13
<i>3. IL VIGENTE PRGR DELLA REGIONE SICILIANA</i> .....	17
3.1 Approvazione del PRGRU .....	17
3.2 Il nuovo PRGRU: obiettivi e finalità.....	20
3.3 Osservazioni del MATTM al vigente PRGRU .....	27
<i>4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</i> .....	32
<i>5. PRINCIPALI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITI CONSULTATI</i> .....	36

# 1. QUADRO DI RIFERIMENTO

## 1.1 Piani Regionali di Gestione Rifiuti

I Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR) sono strumenti di programmazione con cui le Regioni definiscono le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché di gestione dei siti inquinati da bonificare. I PRGR concorrono all'attuazione dei programmi comunitari di sviluppo sostenibile ed uniformano, nel territorio regionale, criteri per garantire la salute pubblica con soluzioni che risultino meglio rispondenti agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale ed a quelli di tutela del territorio, operando una valutazione di sostenibilità degli effetti che le previsioni degli strumenti avranno sui sistemi territoriali. La redazione dei Piani è normativamente prevista dal D.Lgs. 152/2006, in cui sono indicati, all'art. n. 199, quali elementi di riferimento del Piano i seguenti punti:

- a) tipo, quantità e fonte dei rifiuti prodotti all'interno del territorio, suddivisi per ambito territoriale ottimale (ATO) per quanto riguarda i rifiuti urbani, rifiuti che saranno prevedibilmente spediti da o verso il territorio nazionale e valutazione dell'evoluzione futura dei flussi di rifiuti, nonché fissazione degli obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello regionale, fermo restando quanto disposto dall'articolo n. 205<sup>1</sup> del D.Lgs. 152/2006;
- b) i sistemi di raccolta dei rifiuti e impianti di smaltimento e recupero esistenti, inclusi eventuali sistemi speciali per oli usati, rifiuti pericolosi o flussi di rifiuti disciplinati da una normativa comunitaria specifica;
- c) una valutazione della necessità di nuovi sistemi di raccolta, della chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti, di ulteriori infrastrutture per gli impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità di cui agli articoli n. 181, 182 e 182-bis del D.Lgs. 152/2006 e se necessario degli investimenti correlati<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Art. 205: misure per incrementare la raccolta differenziata.

<sup>2</sup> In base all'art. 182 bis «**Principi di autosufficienza e prossimità**» del D.Lgs. n. 152/2006, lo smaltimento dei rifiuti e recupero di rifiuti urbani non differenziati devono essere attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti al fine di:

- realizzare l'autosufficienza di tali operazioni in ambiti territoriali ottimali (lett. a);
- permettere tali operazioni in uno degli impianti idonei più vicini (alla produzione o alla raccolta) così da ridurre i movimenti dei rifiuti stessi (lett. b);

- d) le informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e le capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;
- e) le politiche generali di gestione dei rifiuti, incluse tecnologie e metodi di gestione pianificata dei rifiuti, o altre politiche per i rifiuti che pongono problemi particolari di gestione;
- f) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m) del d.lgs. 152/2006;
- g) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 del d.lgs. 152/2006, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;
- h) la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali, attraverso strumenti quali una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le Regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo;
- i) la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani;
- j) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per

---

– garantire un alto grado di protezione ambientale e della salute pubblica (lett. c).

La norma, avuto particolare riguardo al dettato della lett. b), pone il criterio di <<prossimità>> (cioè la scelta per il trattamento dell'indifferenziato di uno degli impianti più vicini al luogo di raccolta) e non anche l'obbligo di optare per l'impianto che sia fisicamente meno distante in quanto il detto principio di prossimità deve accordarsi con quello dell'<<autosufficienza>>. Quest'ultimo, a sua volta, rimette alla Regione il compito di gestire i rifiuti organizzando il tutto in ambiti territoriali ottimali (ATO) all'interno dei quali è presente una rete integrata di impianti (art. 200 D.Lgs. n. 152/2006). Quando due o più impianti appartengano allo stesso ATO, entrambi sono da considerare tra quelli più vicini utilizzabili da ogni singolo Comune di riferimento. Peraltro, si osserva sul tema della cd. autosufficienza che, con sentenza del 4 marzo 2010, C-29-2008, in tema di smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Campania, la Corte di Giustizia CE, sez. IV, ha condannato la Repubblica Italiana per violazione dell'art. 5 della Direttiva 2006-12 per essere venuta meno all'obbligo su di essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti. In tale occasione, la Corte di Giustizia ha confermato l'esistenza nell'ordinamento italiano del principio dell'autosufficienza su base regionale e del principio di prossimità territoriale (Cons. Stato Sez. IV, Sent., ud. 4 giugno 2020, 17 giugno 2020, n. 3895).

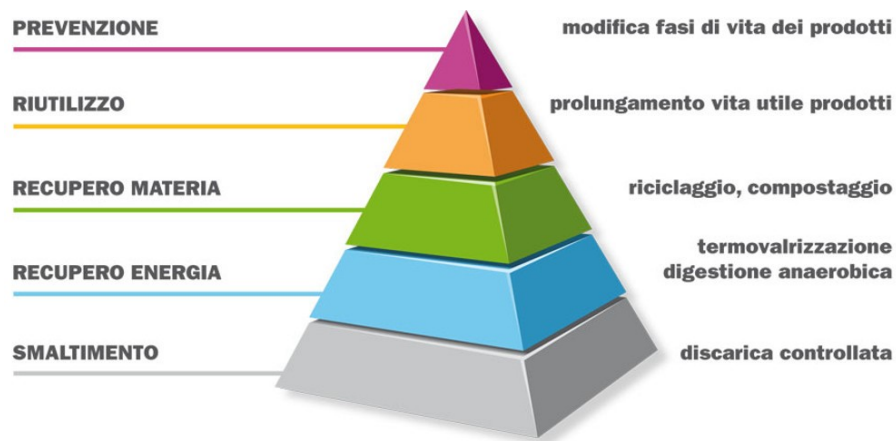
l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p) del d.lgs. 152/2006;

- k) le iniziative volte a favorire, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dai rifiuti di materiale ed energia, ivi incluso il recupero e lo smaltimento dei rifiuti che ne derivino;
- l) le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani;
- m) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2 del d.lgs. 152/2006, lettera a), di disposizioni speciali per specifiche tipologie di rifiuto;
- n) le prescrizioni in materia di prevenzione e gestione degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'articolo 225, comma 6 del d.lgs. 152/2006;
- o) il programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36;
- p) un programma di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti di cui all'articolo 180 del d.lgs. 152/2006, che descriva le misure di prevenzione esistenti e fissi ulteriori misure adeguate.

## 1.2 PRGR: principi generali e legislazione dell'UE

I principali criteri per l'elaborazione di Piani e Programmi sulla gestione rifiuti sono stati introdotti dall'Unione Europea con la Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008<sup>3</sup>, con cui gli Stati membri sono stati **obbligati** ad allineare, entro il 12 dicembre 2010, le loro regole interne al fine di proteggere l'ambiente e la salute umana, prevenendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, nonché riducendo l'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia<sup>4</sup>. La direttiva stabilisce all'articolo:

- n. 4, la seguente gerarchia dei rifiuti, che si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti;



- n. 28, che gli Stati membri provvedano affinché le rispettive autorità competenti predispongano uno o più piani di gestione dei rifiuti che possano coprire, singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato. I Piani di gestione dei rifiuti devono comprendere un'analisi della situazione della gestione

<sup>3</sup> Recepita dall'Italia attraverso il D.L. 3 dicembre 2010, n. 205.

<sup>4</sup> La Direttiva 2008/98/CE stabilisce i seguenti e fondamentali principi nella gestione dei rifiuti:

- la minimizzazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana nel trattamento dei rifiuti;
- “**chi inquina paga**” o “**responsabilità estesa del produttore**”. Elementi che guidano tutta la politica ambientale della UE, con cui si afferma che i costi dello smaltimento vanno sostenuti da chi detiene il rifiuto, da chi lo ha detenuto in una fase precedente o, a ritroso, dal produttore del bene diventato rifiuto a fine ciclo;
- l'esistenza di una **gerarchia**, ovvero un preciso ordine di priorità tra le diverse opzioni per la gestione dei rifiuti. Un ordine che vede la prevenzione/riduzione alla fonte al vertice della scala gerarchica e lo smaltimento in discarica come ultima e residuale alternativa;
- gli obblighi di **prossimità** ed **autosufficienza**, secondo cui ogni Stato membro si dota di una rete integrata e adeguata di impianti concepita, in modo da consentire l'autosufficienza della UE nel suo complesso e dei singoli Stati nello smaltimento e nel recupero dei rifiuti urbani indifferenziati.

dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, nonché le misure da adottare per migliorare una preparazione per il riutilizzo, un riciclaggio, un recupero ed uno smaltimento dei rifiuti corretti dal punto vista ambientale ed una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva in esame.

Il 4 luglio 2018 entrano in vigore le seguenti n. 4 direttive europee che costituiscono il cosiddetto *Pacchetto economia circolare*:

- n. 2018/849/UE relativa ai *veicoli fuori uso*;
- n. 2018/850/UE relativa alle discariche di rifiuti;
- n. 2018/851/UE, che disciplina la nuova *direttiva quadro sui rifiuti*;
- n. 2018/852/UE che modifica la precedente direttiva sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio.

Il Pacchetto Europeo sull'economia circolare, recepito dall'Italia con DL del 03/09/2020 n. 116, 118, 119 e 121, individua una serie di misure per aiutare le imprese e i consumatori europei a compiere la transizione verso un'economia più forte e più circolare, in cui le risorse siano utilizzate in modo più sostenibile, adottando un sistema economico pensato per potersi rigenerare da solo. In tale ottica, le Direttive prevedono la chiusura dei processi produttivi e l'avvio della transizione ad un modello di *economia circolare*, con l'abbandono di quella *lineare*, capace di ottenere ricadute positive attraverso la riduzione del consumo delle risorse, la minore produzione di rifiuti ed il riuso/riciclo delle materie prime. Un modello in base al quale i due obiettivi prefissati venivano stabiliti nell'aumento del riciclo dei rifiuti urbani<sup>5</sup> e nella conseguente diminuzione dell'uso delle discariche, che entro il 2035 dovrà essere inferiore al 10%.

In tema di pianificazione della gestione dei rifiuti, le suddette Direttive comunitarie introducono delle modifiche agli stessi PRGR, in base alle quali i medesimi devono prevedere anche:

- la ricognizione degli impianti di trattamento, nonché eventuali sistemi speciali per rifiuti contenenti quantità importanti di materie prime critiche;
- per gli ambiti territoriali ottimali più meritevoli, un sistema di premialità tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente;
- i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi

---

<sup>5</sup> Ad almeno il 55% entro il 2025, al 60% entro il 2030 ed al 65% entro il 2035.

- impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti;
- informazioni sulle misure volte a conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 3 bis), della direttiva 1999/31/CE o in altri documenti strategici che coprano l'intero territorio dello Stato membro interessato;
- misure per contrastare e prevenire tutte le forme di dispersione di rifiuti e per rimuovere tutti i tipi di rifiuti dispersi.

La Commissione europea, nell'ambito del 10° Waste directors meeting, tenutosi il 16 gennaio 2019, aveva chiesto un aggiornamento dei piani di gestione dei rifiuti alle disposizioni del pacchetto rifiuti alla data del recepimento, motivo per cui il Ministero dell'Ambiente disponeva una revisione dei piani entro il 2020, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio fissati al 2025 e del soddisfacimento del criterio di condizionalità previsto per l'accesso ai fondi comunitari.

Con il D.Lgs. n. 116/2020 è stato introdotto l'art. 198-bis nel Codice dell'Ambiente, che prevede l'adozione del ***Programma nazionale per la gestione dei rifiuti***, attraverso cui il Ministero dell'Ambiente, in collaborazione con ISPRA, dovrà fissare i macro-obiettivi, i criteri e le linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nell'elaborazione dei PRGR. La norma stessa ha fissato la scadenza per l'adozione del Piano nazionale in **180 giorni dall'entrata in vigore dell'art. 198-bis, che scadranno il 23 marzo 2022.**



## 2. PIANI DI GESTIONE DEI RIFIUTI DELLA REGIONE SICILIANA

### 2.1 Evoluzione ed obiettivi dei precedenti Piani adottati

Il Piano Regionale di smaltimento rifiuti vigente con il primo stato di emergenza in Sicilia, dichiarato<sup>6</sup> dal Presidente del Consiglio dei Ministri con Decreto del 22 Gennaio 1999, sino al 31 Dicembre 1999, era stato approvato con Decreto Presidenziale n. 35 del 6/03/1989 e si basava principalmente sul sistema delle discariche. Sino all'intervenuta emergenza, solo in minima parte era stato attuato, in quanto i pochi impianti esistenti abbisognavano di una radicale trasformazione per garantire il recupero e riciclaggio del materiale raccolto. Il Presidente della Regione, nominato<sup>7</sup> *Commissario Delegato per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza nel settore della gestione dei rifiuti e per la realizzazione degli interventi necessari per far fronte alla situazione di emergenza*, con Ordinanza n. 3048 del 31 marzo 2000, veniva incaricato a predisporre un nuovo piano di gestione dei rifiuti, allo scopo di delineare uno scenario di programmazione, non più incentrato sui provvedimenti di emergenza, ma su una pianificazione a più largo respiro. La conseguente riforma, adottata con Ordinanza Commissariale n. 1166/2002 e successivamente integrata con Ordinanza Commissariale n. 1260/2004, sostanzialmente prevedeva:

- n. 9 piani per i rifiuti speciali presentati dalle Province regionali;
- n. 4 progetti dei sistemi per la termovalorizzazione a copertura dell'intero territorio regionale;
- l'adeguamento del punto n) degli allegati del Piano, nella parte relativa alle discariche, per renderlo aderente al D.Lgs 36/2003<sup>8</sup>;
- il *Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica* (Ordinanza commissariale n. 323 del 25 marzo 2004);

---

<sup>6</sup> Su richiesta dello stesso Presidente della Regione per la grave crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani che assumeva carattere di emergenza igienico-sanitaria con risvolti anche di ordine pubblico.

<sup>7</sup> Dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con ordinanza n. 2983 del 31/05/1999.

<sup>8</sup> Decreto di attuazione della Direttiva 1999/31/CE, in materia di ammissibilità dei rifiuti in discarica.

- la bozza di piano per la raccolta e il successivo smaltimento degli apparecchi contenenti policlorofenili e policlorotrifenili (PCB/PCT), non soggetti a inventario in Sicilia;
- il programma per la decontaminazione e lo smaltimento degli apparecchi contenenti policlorodifenili e policlorotrifenili (PCB/PCT), soggetti ad inventario e dei PCB/PCT in essi contenuti.

Il suddetto Piano veniva ulteriormente aggiornato con l'Ordinanza Commissariale n. 1133/2006, sulla base delle funzioni previste dal D.Lgs 152/2006 e delle osservazioni dettate dal Ministero dell'Ambiente con il *Programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili in discarica*, secondo cui andava eliminata la possibilità di non considerare Rifiuti Urbani Biodegradabili (RUB) smaltiti in discarica, il materiale proveniente da biostabilizzazione dell'umido separato meccanicamente. La rivisitazione dell'esistente Piano di Gestione dei Rifiuti introduceva quali elementi fondamentali, per ingenerare una virtuosa gestione dei rifiuti:

- la riduzione del numero degli ATO rispetto a quelli già definiti, con conseguente avvio delle necessarie consultazioni tra provincia e ATO per l'individuazione dell'impiantistica esistente;
- l'aumento progressivo della percentuale di raccolta differenziata, fissando un limite non inferiore al 20% per l'anno 2007, al 30% per il 2008, al 50% per il 2009 ed al 50% per il 2010.

Stante le difficoltà del ciclo dei rifiuti dell'Isola, non superato dallo stato di emergenza, e la necessità di adeguare gli strumenti programmatici del settore alla normativa comunitaria entrata nel frattempo in vigore<sup>9</sup>, il Presidente della Regione affidava<sup>10</sup> la revisione del Piano ad una Commissione, istituita dall'Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque con Delibera n. 40/P del 23/10/2009. Il Collegio, presieduto dal Prefetto **Annamaria CANCELLIERI** e composto da esperti e tecnici di provata competenza e professionalità nel settore dell'organizzazione della gestione dei rifiuti, concludeva i lavori in data 30/12/2009. La relazione finale, consegnata al Presidente della Regione, per predisporre ed approvare l'adeguamento dell'esistente Piano, era suddivisa in tre sezioni:

---

<sup>9</sup> Nuova direttiva quadro (2008/98/CE del 19 novembre 2008), in sostituzione della precedente direttiva quadro (2006/12/CE).

<sup>10</sup> Con atto d'indirizzo n. 9655 del 21 ottobre 2009.

- raccolta differenziata;
- situazione delle discariche esistenti e/o in attuazione e degli impianti di trattamento ad esse connessi (situazione transitoria ed a regime);
- impianti a valle della raccolta differenziata (situazione a regime).

Per ciascuna di esse, venivano elaborate una serie di proposte e modalità operative/strategiche rapportate ai tre seguenti specifici scenari:

- il consolidamento della rete di trattamento dei rifiuti e la realizzazione di siti per la gestione del transitorio<sup>11</sup>, individuati nei TMB<sup>12</sup> con il recupero di materiali;
- una differente declinazione del TMB, con possibile produzione di Combustibile Derivato dai Rifiuti (CDR) per l'impiego nel co-incenerimento, in parziale sostituzione di altri combustibili, o per l'utilizzo come combustibile in specifici impianti;
- la realizzazione di tecnologie di trattamento termico dedicate (inceneritori o tecnologie di trattamento termico non convenzionale), in cui era previsto di bruciare il Rifiuto Urbano Residuo (RUR) *tal quale*.

Il 9 Luglio 2010, con OPCM n. 3887, il Presidente della Regione Siciliana<sup>13</sup> veniva nominato nuovamente *Commissario Delegato* per il superamento della situazione di emergenza nel

---

<sup>11</sup> Considerata la scarsa capacità di abbancamento e l'inadeguatezza delle capacità di pretrattamento delle discariche esistenti, veniva valutata la necessità di predisporre immediatamente sistemi di pretrattamento; in particolare, i trattamenti più sollecitati erano quelli di tipo biologico, che diventavano un elemento importante nella configurazione di una strategia per la gestione del transitorio.

<sup>12</sup> Impianti di trattamento biologico (TMB), che venivano inseriti dalla Commissione per i seguenti e specifici aspetti positivi:

- flessibilità di impiego, intesa come la possibilità di convertire progressivamente le sezioni di trattamento biologico in linee per il compostaggio o la digestione anaerobica di frazioni organiche, accompagnando la crescita delle raccolte differenziate senza sostanziali investimenti aggiuntivi;
- scalabilità, intesa come la possibilità di conseguire buone economie di scala, in impianti basati comunque su tecnologie di processo e di presidio ambientale efficaci, anche a basse capacità operative (poche migliaia o decine di migliaia di tonnellate/anno, corrispondenti a bacini di utenza di alcune decine o centinaia di migliaia di abitanti);
- possibilità di essere integrati sia a strategie di recupero di materia dal rifiuto urbano residuo (RUR - es. mediante sistemi combinati di selezioni densimetriche, dimensionali, ottiche, ecc. integrate da trattamenti accessori quali ad es. le granulazioni per estrusione delle componenti plastiche) che di recupero energetico (mediante la integrazione di sezioni di digestione anaerobica sulle frazioni organiche da selezione meccanica, e/o la produzione di CDR per co-combustione o per inceneritori dedicati), il che li rende adattabili al variare del quadro strategico, regolamentare e di politiche ambientali.

<sup>13</sup> Che aveva rappresentato, con nota del 05/06/2010, la grave crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

settore della gestione dei rifiuti nella Regione Siciliana. Nell'ambito dell'adozione di immediati interventi per fronteggiare l'emergenza in atto:

- il *Commissario delegato*, con disposizione n. 6/2010, nominava una Commissione di esperti per affrontare e per poter procedere ad adeguamenti del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti;
- con nota n. DPC/CG/0085372 del 11/10/2010, la Protezione Civile, in seguito all'analisi del documento inviato da parte della Commissione nell'ottobre 2010, formulava alcune osservazioni, evidenziando come non sussistevano i presupposti per fornire l'intesa prevista;
- il *Commissario delegato*, con disposizione del 20 ottobre 2010, nominava una nuova Commissione di esperti per gli adeguamenti al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti;
- venivano introdotte, con Ordinanza n. 151 del 10/11/2011, specifiche disposizioni tendenti a scongiurare situazioni di crisi nel sistema di gestione dei rifiuti nel territorio regionale, in linea con i contenuti della L.R. 9/2010.

Gli atti e le disposizioni sopra elencati consentivano sostanzialmente di adottare nel 2012 un conseguente Piano di Gestione dei rifiuti in Sicilia, la cui procedura VAS veniva definitivamente ottenuta dal Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare nel 2015.

Dal 2009 al 2014, la gestione dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Siciliana, come sopra descritto, veniva caratterizzata da un perdurante stato emergenziale, mentre la situazione di criticità, tra il 2014 ed il 2017, veniva affrontata con un regime **straordinario**, autorizzato mediante ordinanze emanate dal Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 191 del Dlgs n. 152/2006. In particolare, nel 2016, il Governatore siciliano chiedeva ufficialmente la dichiarazione dello stato di emergenza per un periodo di 12 mesi, che non veniva, però, concesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nell'intesa, infatti, veniva consentito alla Regione Siciliana solo di emanare ulteriori ordinanze contingibili e urgenti ai sensi del comma 4 del richiamato art. 191.

Con Ordinanza n. 513/2018 del Capo della Protezione Civile, vista la delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 8 febbraio 2018, con la quale veniva dichiarato, per 12 mesi, lo stato di emergenza in conseguenza della situazione di criticità nella Regione Siciliana nel settore dei rifiuti urbani, il Governatore siciliano veniva nominato *Commissario delegato* per l'esecuzione

di alcuni interventi infrastrutturali, tra cui la realizzazione della VII vasca della discarica di Bellolampo (PA).

Sulla legittimità del suddetto Piano Rifiuti del 2012, elaborato in un periodo di alternanza tra stati ed ordinanze emergenziali, si riportano, in modo esemplificativo, le dichiarazioni di **Vania Contraffatto**, Assessore all'Energia della Regione Siciliana, dinnanzi alla Commissione bicamerale sul ciclo dei rifiuti nell'Isola il 25 febbraio 2015<sup>14</sup>:

*...per quanto attiene alla questione della revisione del piano rifiuti, il piano rifiuti (che in questo momento è pubblicato anche sul sito del nostro assessorato ed è questo di cui aspettiamo il decreto), essendo un piano che è stato formulato ed emesso in base a un'ordinanza emergenziale, è stato formato e trasmesso con procedure semplificate. Una volta che sarà terminata l'ordinanza emergenziale, quindi, siamo nell'ordinario: il piano non può più considerarsi adeguato alla situazione normativa vigente, perché per essere un piano adeguato - legislativamente parlando - alle direttive europee, esso deve seguire degli iter, con acquisizioni di parere e passaggi particolari, che in quell'occasione furono saltati proprio perché eravamo in emergenza. Quindi, era un piano fatto in emergenza che voleva superare un'emergenza. Ora che l'emergenza non è stata più reiterata, in automatico è un piano che, a stretto rigore di diritto, non è conforme. Ciò non significa che sia un piano illegittimo o illegale, come taluni in alcuni scritti giornalistici sostengono: era perfettamente legale e legittimo per la situazione in cui è stato creato e formato. Tuttavia, esso non lo è più adesso perché non siamo più in emergenza. Per questo occorre aggiornarlo, integrandolo di quei pareri e di quelle parti che servono, anche perché riscriverlo tutto da capo significherebbe, intanto, perdere l'attuazione di quello che c'è...*

---

<sup>14</sup> Cfr. Relazione territoriale sulla Regione Siciliana della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali (Commissione BRATTI).

## **2.2 Legge Regionale n. 9/2010: obiettivi e competenze nella programmazione**

Il Piano di Gestione dei Rifiuti, adottato nel 2012, veniva predisposto in un contesto di stato emergenziale e sui criteri normativamente adottati con la **Legge Regionale n. 9/2010 - Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati** -, le cui finalità sono:

- prevenire la produzione di rifiuti e ridurre la pericolosità;
- promuovere la progettazione di prodotti ed imballaggi tali da ridurre all’origine la produzione di rifiuti, soprattutto non riciclabili, adottando anche le necessarie forme di incentivazione;
- promuovere l’informazione e la partecipazione dei cittadini, attraverso adeguate forme di comunicazione, rivolte anche agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado;
- promuovere il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti urbani e speciali;
- promuovere la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e di quelli assimilati agli urbani, adottando in via prioritaria il sistema di raccolta porta a porta e definendo sistemi di premialità e penalizzazione finalizzati ad aumentarne le relative percentuali;
- incrementare l’implementazione di tecnologie impiantistiche a basso impatto ambientale, che consentano un risparmio di risorse naturali;
- ridurre la movimentazione dei rifiuti attraverso l’ottimizzazione dello smaltimento in impianti prossimi al luogo di produzione, con la garanzia di un alto grado di tutela e protezione della salute e dell’ambiente;
- favorire la riduzione dello smaltimento in discarica;
- riconoscere il ruolo dei comuni quali responsabili del servizio erogato ai propri cittadini, anche attraverso soggetti diversi;
- valorizzare la partecipazione dei cittadini, con particolare riferimento a forme di premialità economiche in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunti;
- rendere compatibile l’equilibrio economico del servizio di gestione integrata dei rifiuti con le risorse pubbliche disponibili e con le entrate derivabili dalla riscossione della TARSU o della TIA, avuto riguardo alla necessità di tutelare con misure di perequazione le fasce sociali più deboli e di ridurre l’evasione e la elusione fiscale in materia.

La Legge Regionale in argomento, in ossequio a quanto previsto dall'art. 196 del D.Lgs. 152/2006 (Competenze delle Regioni), poneva l'Isola in linea con l'attuazione della nuova direttiva comunitaria, avendo recepito molti degli indirizzi e degli obiettivi relativamente alle proprie competenze. In particolare, venivano assimilati dal quadro normativo in questione i principi della *precauzione*<sup>15</sup>, *prevenzione*<sup>16</sup> e *proporzionalità*<sup>17</sup>, nonché di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo di beni da cui originano i rifiuti. Il quadro normativo in esame, peraltro, veniva successivamente in parte modificato da parte dell'ARS con l'art. 11, commi dal 64 al 68 della L.R. n. 26 del 9 Maggio 2012 (finanziaria regionale per l'anno 2012), con cui veniva introdotta anche la possibilità, da parte dell'Amministrazione regionale, di modificare la delimitazione territoriale. Pertanto, con Decreto Presidenziale n. 531/2012, veniva approvato il Piano di individuazione dei bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, con cui venivano costituiti complessivamente n. 18 ATO, di cui n. 15 hanno estensione sub provinciale e n. 3 provinciali.

---

<sup>15</sup> Il principio di *precauzione* viene introdotto, per la prima volta, nella *Dichiarazione di Rio* ed impone agli Stati di adottare tutte le decisioni necessarie al fine di evitare che si verifichino danni o alterazioni da inquinamento, in assenza di certezze scientifiche che tali eventi si realizzano. Il ricorso al principio di precauzione è da ritenersi ascritto all'obbligo degli Stati di ponderare il rischio derivante da una attività e, di conseguenza, adottare azioni/decisioni appropriati al fine di evitare danni potenziali o poco conosciuti. Nel merito, il principio in argomento si riferisce ad una attenta valutazione dei rischi e dei benefici derivanti dallo sviluppo tecnologico, in grado di orientare il progresso economico e sociale delle popolazioni, ed il suo ambito di applicazione può tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche.

<sup>16</sup> Obbligo che impone l'adozione di tutte le misure necessarie per evitare che le attività esercitate arrechino gravi pregiudizi all'ambiente. La ratio del principio può ravvisarsi nel bisogno di intervenire prima che siano causati danni ambientali, cercando di eliminare o ridurre il rischio che questi si verifichino e controllando il più possibile le attività pericolose poste in essere dallo Stato e dai privati.

<sup>17</sup> Secondo il principio di proporzionalità, una misura non può superare i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi con essa perseguiti. Qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva; inoltre, gli inconvenienti causati devono essere proporzionati rispetto agli scopi perseguiti. Tal principio, pertanto, è da ritenersi il fondamento giuridico di una attuazione ampiamente flessibile del principio *chi inquina paga*.

## NUOVA SUDDIVISIONE AMBITI TERRITORIALI



Le funzioni di ente di governo di ciascuno dei 18 ATO siciliani venivano attribuite alle **SRR** (*Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti*), società di capitali di proprietà, pro-quota, degli enti territoriali ricadenti in ciascun ambito (art. 6 e ss.mm. della L.R. 9/2010).

Il modello amministrativo - istituzionale in questione non risulta tutt'oggi pienamente entrato a regime, per i ritardi riscontrati nella piena operatività di alcune SRR, con particolare riferimento ai 6 ATO ricadenti nei territori provinciali di Palermo, Messina, Agrigento e Siracusa. La Regione Siciliana, infatti, ha disposto nei loro confronti la nomina di un commissario straordinario per le procedure di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Inoltre, il Governatore regionale<sup>18</sup> ha nominato un *commissario ad acta* con il compito di provvedere, in via sostitutiva, alla localizzazione dei siti in cui devono sorgere gli impianti di tutta la Sicilia orientale, in quanto alcune SRR sono risultate inadempienti in merito alla programmazione, localizzazione e realizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti. Il provvedimento colpisce le società delle aree metropolitane di Catania e Messina, la SRR

<sup>18</sup> Con Decreto n. 597 del 14/11/2019.



Catania provincia Nord, quella competente per la provincia di Messina, la SRR Messina Isole Eolie, la SRR Ragusa Provincia e la SRR Siracusa Provincia. A tal proposito, sebbene le funzioni in materia di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti competano alle SRR, secondo la normativa regionale, i Comuni hanno la possibilità di procedere direttamente, in forma singola o associata, all'affidamento del servizio di igiene urbana, purché il bacino di riferimento (Area di Raccolta Ottimale, **ARO**), debitamente approvato dalla Regione, risultava con un'utenza minima di 5.000 abitanti. Tale disposizione normativa ha determinato una eccessiva frammentazione della *governance* siciliana in materia di rifiuti, essendo stata caratterizzata dalla presenza di 260 ARO di cui n. 103 aventi dimensioni comunali.

### 3. IL VIGENTE PRGR DELLA REGIONE SICILIANA

#### 3.1 Approvazione del PRGRU

L'attuale Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) è stato approvato con Decreto n. 8 del 12/03/2021 del Presidente della Regione e pubblicato il 09/04/2021 sul Bollettino della Regione Siciliana. Nel 2019, l'iter procedurale della sua approvazione ha visto una *bocciatura* dal Ministero dell'Ambiente e, a gennaio del 2021, una richiesta di integrazione del Consiglio di Giustizia Amministrativa.

Nello specifico, la Giunta Regionale Siciliana, con Delibera n. 526 del 20/12/2018, *apprezzata* la proposta del PRGRU, inviava il redatto Piano (2° fase) al MATTM al fine di ottenere i relativi pareri per la prosecuzione della procedura VAS. In data 19/03/2019, valutato il documento, il citato Ministero comunicava diverse *osservazioni*, avendo appurato, nel complesso, una diffusa inadeguatezza dei contenuti presenti e una carenza di obiettivi. I rilievi, quindi, non permettevano al Ministero di esprimere una valutazione esaustiva sulla sostenibilità ambientale del Piano, in virtù delle sostanziali carenze documentali, tecniche e scientifiche riscontrate nella documentazione pubblicata e, in particolare, nel Rapporto ambientale. Secondo le osservazioni ministeriali sollevate nel corso della procedura VAS: *...nonostante una situazione reale che manifesta criticità gestionali ed ambientali importanti, il Piano non propone soluzioni gestionali e di mitigazione ambientali specifiche, che dovrebbero essere di competenza del Piano Regionale dei rifiuti....* In particolare, il Ministero segnalava che, nonostante lo sbilanciamento in favore dello smaltimento in discarica, il Piano:

- veniva basato, nella sua completezza, su tale forma di gestione, da non ritenersi *circolare*;
- risultava carente sugli indirizzi di gestione dei rifiuti urbani. Da un lato, il Piano dava per scontata la necessità di individuare nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti urbani, dall'altro, nel Rapporto ambientale, non veniva contemplato la necessità di dettare criteri di valutazione relativi all'opportunità di creare tali nuovi impianti.

La Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale (CTS), in data 27/11/2019, esprimeva parere motivato n. 245 favorevole alla procedura VAS a condizione che il Dipartimento Acqua e Rifiuti dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di P.U. (Autorità Procedente) procedesse ad integrare il Piano ed il

Rapporto Ambientale con degli adempimenti e delle prescrizioni, per sanare le osservazioni sollevate dal MATTM.

Il 18/12/2020, con nota n. 12487, l'Assessorato Regionale all'Energia inviava al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana una richiesta di parere, sullo schema dell'art. 9 della suddetta LR 9/2010, in ordine alla legittimità ed alla regolarità dell'approvazione del Piano Regionale in questione. Il Collegio, riunitosi il 12/01/2021, *sospendeva l'espressione del parere*, poiché dalla lettura del Piano e degli altri documenti allegati non vi erano contenuti le previste disposizioni prescrittive del novellato art. 9 della LR n. 9/2010, ma erano state riportate parti e sezioni puramente descrittive – ricognitive, nonché espressioni meramente esortative o indicative di obiettivi strategici, di direttive e finanche di semplici intenzioni. Ed in merito, veniva evidenziato che, proprio alla stregua del predetto dettato normativo, il Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani era da intendersi un atto complesso che, al pari della maggior parte degli strumenti analoghi, doveva essere composto:

- da una parte essenziale che è necessariamente normativa, dovendo introdurre obiettivi, criteri, modalità d'azione per il conseguimento degli obiettivi e regole;
- da più contenuti accessori volti a fornire dati complementari utili per la migliore comprensione della strategia da esso adottata e del contesto fattuale nel quale lo stesso è destinato ad operare.

In conclusione, con la sospensione del parere il Collegio esprimeva degli avvisi, con cui invitava l'Assessore richiedente a ripresentare entro 30 giorni, tenuto conto delle ragioni di urgenza che spingevano una rapida approvazione del regolamento, un nuovo testo del provvedimento conformato ai rilievi sollevati.

Pertanto, con nota n. 1193 del 04/02/2021, l'Assessore Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità richiedeva un nuovo parere del CGA sullo schema di regolamento, riformulato a seguito ed in corrispondenza di quello precedentemente espresso. Esaminata la nuova struttura del Piano e ritenendo che il medesimo *aderiva* alle specifiche e tassative prescrizioni dell'art. 9 della LR n. 9/2010, il Collegio esprimeva definitivamente, il 23/02/2021, parere favorevole in merito allo schema di regolamento esaminato, nonché al procedimento che aveva condotto alla sua adozione. Il Testo veniva, così, deliberato, con nota n. 110 del 04/03/2021, dalla Giunta Regionale ed emanato, su richiesta dell'Assessore all'Energia, con Decreto Presidenziale n. 8 del 12/04/2021, pubblicato il 09/04/2021 sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana.



### 3.2 Il nuovo PRGRU: obiettivi e finalità

Sono parte integrante del PRGRU il *Rapporto Ambientale*, la *dichiarazione di sintesi* ed i seguenti *tre allegati*: linee guida, programma di prevenzione e monitoraggio, programma di riduzione dei rifiuti biodegradabili da conferire in discarica. Il PRGRU “... *individua, definisce e descrive i criteri e modalità per la programmazione e l’esercizio della gestione integrata dei rifiuti urbani in ambito regionale, nel rispetto dei principi generali unionali e nazionali di precauzione, trasparenza, partecipazione, imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità, nonché dei principi di prevenzione, recupero e riciclaggio dei rifiuti ...*”. (*articolo 1*). Tra le prescrizioni del regolamento, approvato con il decreto, si precisa che per il **riciclaggio e il recupero** il Piano recepisce il **principio di prossimità** degli impianti all’interno del territorio regionale (*articolo 6*). Si fa invece rinvio al rapporto ambientale e agli appositi criteri escludenti, penalizzanti e/o preferenziali per quanto riguarda l’individuazione delle **aree non idonee** alla localizzazione degli impianti di rifiuti. Con l’esclusione delle discariche, il testo indica un criterio preferenziale per la localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero nelle aree industriali (*articolo 7*). L’*articolo 10* del regolamento (in totale sono 12) elenca una serie di misure con cui la Regione Siciliana prevede di ridurre la produzione dei rifiuti e tra queste ci sono il sistema cauzionale per il ritiro dei rifiuti di imballaggio e gli appalti verdi per il recupero di materiali derivanti da post consumo. A tal fine, l’Ente regionale si sarebbe dovuto adoperare con misure attive, quali:

- gli incentivi al riciclaggio e recupero,
- il sistema cauzionale per il ritiro dei rifiuti da imballaggio,
- il maggior uso dei *green public procurement*,
- gli obblighi dei produttori alla prevenzione ed al riutilizzo dei rifiuti, anche mediante buone pratiche e strumenti di incentivazione economica,

e con misure passive, tra cui la promozione sul territorio regionale di campagne di sensibilizzazione e di adesione volontaria (*articolo 10 cit.*). A ciò si aggiunga che l’*articolo 11* – al fine di aumentare il riutilizzo e il recupero – ...**esclude trattamenti di incenerimento dei rifiuti urbani che non facciano ricorso a tecnologie atte a garantire i requisiti di efficienza energetica nei termini fissati dalla direttiva 2008/98/CE ...**”. In particolare, l’*articolo 8* rubricato “*impianti esistenti e pianificazione d’ambito*” prevede che, tenuto conto dei fabbisogni propri dell’ambito territoriale di competenza, l’Ente di Governo “... *procede alla*

*previa verifica della coerenza degli impianti dei rifiuti esistenti con le strategie del PRGRU, sulla base del principio di autosufficienza bacinale e/o di prossimità ...*". Ed è proprio sugli impianti esistenti, tenuto conto dei principi sopra citati, che il PRGRU predilige l'uso di questi, sottolineando d'altronde all'*articolo 7 i criteri per l'individuazione di tutte quelle aree non idonee alla localizzazione degli impianti dei rifiuti o destinate allo smaltimento* sulla base "*... del fattore ambientale e secondo criteri escludenti, penalizzanti e/o preferenziali ...*", concludendo che "*... gli impianti sono localizzati preferibilmente, con esclusione delle discariche, nelle aree industriali ...*".

Peraltro, nell'approvata programmazione si fa riferimento anche alla riforma legislativa regionale del settore avviata con disegno di Legge di iniziativa governativa, approvata dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 224 del 20/06/2018, in cui è previsto l'accorpamento dei n. 18 ATO (oggi esistenti), in n. 9 ambiti provinciali ed il correlato accorpamento delle n. 18 S.R.R. in n. 9 Enti di governo, cc.dd. **AdA**, coincidenti con le delimitazioni territoriali dei Liberi Consorzi Comunali e delle Città metropolitane. Presupposto del DDL sarebbe di ridisegnare la *governance* del settore dei rifiuti, nel tentativo di limitare la frammentazione dei poteri di regolazione e controllo in capo a n. 18 Enti di governo (le cc.dd. S.R.R.) e agli A.R.O. (ambiti di raccolta ottimale), spesso formati anche da un solo Comune. L'ambito regionale relativamente all'impianistica assume, nella riforma normativa in questione, un ruolo finalizzato alla definizione di:

- criteri di riferimento per l'individuazione dei siti;
- capacità necessarie per gli impianti;
- complesso delle attività gestionali da realizzare e fabbisogni degli impianti necessari da realizzare negli ATO, per garantire auto-sufficienza e prossimità, eventualmente anche in forma di accordi tra gli Enti di Governo degli ambiti.

Alle Regione, pertanto spettano funzioni di indirizzo e controllo, oltre ad adottare gli atti di programmazione generale, **mentre la pianificazione di dettaglio territoriale (impianti compresi), devono essere decisi e gestiti dal territorio, in coerenza con gli atti regionali,** nel rispetto del quadro normativo statale ed europeo. Nel riprende quanto riportato nello stesso *Rapporto Ambientale* del Piano, i punti cardine della normativa in fase di approvazione possono così sintetizzarsi:

- delimitazione fisica e puntuale di n. 9 ambiti territoriali ottimali, idonea a garantire una gestione integrata dei rifiuti, adeguata dal punto di vista tecnico ed economico, con un’impiantistica calibrata sulla quantità-qualità dei rifiuti dell’ambito, che poggia su criteri di economicità ed efficacia, nonché sul principio di autosufficienza dell’ambito per lo smaltimento;
- ambiti ottimali non “chiusi”, bensì aperti in via solidale e/o per assecondare ai noti principi comunitari come pure di buona amministrazione (di prossimità, efficienza, efficacia, ecosostenibilità, economicità e innovazione tecnologica). Per cui, a fronte di necessità e/o di convenienza e/o di maggior tutela ambientale, fermo restando il consenso e la partecipazione, gli ambiti territoriali ottimali possono “condividere”, mettere in comune i loro impianti e/o iniziative;
- i nove ambiti dei rifiuti, denominate “AdA”, sostituiranno le 27 Società d’Ambito o n. 18 S.R.R., mentre saranno abolite le ARO. Le AdA saranno di natura pubblica, in modo da poter assicurare una *governance* più forte ed autorevole sul territorio;
- la valorizzazione del ruolo dei Liberi Consorzi comunali e delle Città Metropolitane, quale livello di *governance* chiamato alle proprie responsabilità nell’ambito territoriale di competenza, coincidente con i confini della circoscrizione territoriale, ove esercitare le funzioni in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti. In tale ottica, le AdA sono presiedute dal Presidente del Libero Consorzio comunale o dal Sindaco metropolitano, secondo criteri più virtuosi e meno automatici.

Riguardo strategie e strumenti per la riduzione del conferimento in discarica dei RUB, questione centrale nell’intero ciclo dei rifiuti della Sicilia, il PRGRU indica il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- la prevenzione della produzione dei rifiuti;
- la promozione e la diffusione della pratica del compostaggio domestico e di comunità;
- il raggiungimento di percentuali di raccolta differenziata a livello regionale nel: **45% entro il 2019; 55% entro il 2020; 65% entro il 2021;**
- il potenziamento dell’impiantistica per il recupero della FORSU e del verde;

- l’attuazione della strategia di realizzazione impiantistica in coerenza e nel rispetto della tempistica degli interventi commissariali;
- il miglioramento delle tecnologie impiantistiche per il recupero della FORSU e del verde;
- il rafforzamento del segmento impiantistico relativo al pre-trattamento dei rifiuti indifferenziati, massimizzando il recupero di materia e minimizzando il ricorso alla discarica come sistema di smaltimento finale;
- l’ottenimento di una raccolta differenziata di maggiore qualità,

nonché azioni che possano contenere la produzione annuale dei rifiuti per abitante entro i seguenti quantitativi: 173 kg/anno per abitante, entro il 2020; 115 kg/anno per abitante, entro il 2023; 81 kg/anno per abitante, entro il 2030.

In tale direzione, il programma regionale individua nella *prevenzione* e nella promozione di una raccolta differenziata di *qualità* un ruolo centrale per la riduzione dei RUB in discarica. Sulle pratiche da assumere, difatti, il piano fa riferimento all’implementazione di misure volte alla diminuzione degli sprechi relativi alle diverse tipologie di rifiuti, con il sostenimento di mirate campagne di sensibilizzazione sulla raccolta differenziata e sul riciclo. Per il rifiuto organico, tra le azioni riportate, oltre alla particolare rilevanza del compostaggio, da attuare con sistemi domestici, in contesti poco urbanizzati, ed autonomi in caso di grandi utenze, quali ospedali, caserme, mense, ecc., viene evidenziata la necessità di superare le criticità dei relativi impianti, auspicando un aumento delle attuali capacità di trattamento, in modo da garantire la chiusura del ciclo all’interno dei confini regionali. Simmetricamente, l’ulteriore sviluppo dell’esistente impiantistica è da ritenersi necessario, secondo il Piano, anche per il trattamento meccanico biologico dei rifiuti indifferenziati, essendo risultata inadeguata alla completa gestione all’interno del contesto regionale e non capace di mutare alla quantità e qualità dei rifiuti prodotti. Sul punto, il potenziamento dei TMB è subordinato alla flessibilità strutturale e gestionale, derivante dall’auspicata crescita della RD, in modo tale che gli impianti TMB esistenti verranno ridotti e/o dismessi e/o riconvertiti, alla diminuzione dell’indifferenziato conferito.

Più in particolare, le azioni per la prevenzione ed il riutilizzo individuate dal programma regionale sono le seguenti:



- gli incentivi al recupero dei rifiuti da imballaggio, tramite il sistema CONAI, che ristorna al servizio pubblico locale (ovvero al titolare dello stesso o suo soggetto delegato) la differenza del costo della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti nella gestione pubblica, tramite i corrispettivi dei consorzi di filiera ed altre provvidenze o utilitas;
- il ricorso ai Consorzi autonomi per talune tipologie di rifiuti di imballaggio;
- l’avvio del sistema cauzionale per il ritiro dei rifiuti di imballaggio;
- il ribaltamento dei costi di gestione dei rifiuti, tramite l’istituzione di un provento (TARI o Tariffa puntuale) “composta” da una parte fissa connessa agli aspetti redistributivi dei costi “fissi” e/o connesse alle esternalità ambientali e una quota variabile rapportata alla quantità-qualità dei rifiuti conferiti, basata sul principio *chi inquina paga*, il tutto secondo modalità e metodiche che consentano di esattamente qualificare, calcolare, allocare i vari costi fissi e variabili, secondo una logica di trasparenza e di buona amministrazione, tale da consentire comparazioni e l’accesso alle informazioni e ai dati non solo all’utente;
- l’inserimento, previa determinazione, della “ecotassa”, ex Legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dall’art. 245 del D.Lgs. n. 152/20016 e s.m.i.17, tale da incentivare al maggior recupero qualitativo dei rifiuti, disincentivando fortemente la gestione sbilanciata verso lo smaltimento dei medesimi rifiuti;
- la socializzazione dei costi pubblici ambientali connessi a siffatte gestioni, sia nell’attitudine dei soggetti privati (operatori, produttori, etc.) a concorrere alle spese pubbliche ambientali, sia pensando a rimaneggiare i loro contributi alle spese relative al rilascio di autorizzazioni o pareri ambientali, sia pensando a misure fiscali (es. aumento aliquote con destinazione per interventi di contrasto all’inquinamento marino, etc.);
- l’avvio dei cosiddetti “appalti verdi”, per l’acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi, con accordi tra privati e pubblici, come pure per la carta, materiali di pulizia, utensili e mobili d’ufficio, nonché autovetture nell’ottica della riduzione dei rifiuti, e di ogni altro materiale idoneo e “autorizzabile” (es. terre e rocce da scavo, materiale da demolizione e/o da disassemblaggio, aggregati riciclati marcati CE, prodotti derivanti dai RAEE e dai pneumatici fuori uso PFU, ovvero realizzati con materiali plastici provenienti

dal trattamento dei prodotti giunti a fine vita – norma UNI 10667-13-2013 -; etc.), il tutto nell’ambito degli appalti pubblici.

Nel valutare le disfunzioni gestionali dell’intero settore dei rifiuti regionale, il PRGRU ha ritenuto soddisfacente l’attuale sistema impiantistico, mentre ha sollevato delle criticità nel recupero della materia o dell’energia. In riferimento alla FORSU (*Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano*), nonostante l’impiantistica, nel suo complesso, risulta capace di trattare i quantitativi di rifiuti, ha rilevato problematiche nel processo di selezione delle istanze amministrative in corso, alcune delle quali relativi ad impianti in fase di avanzata realizzazione. Nello specifico, non indicando preferenze sulla varietà del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti tra gli impianti che producono compost di qualità o energia da FORSU, il Piano ha evidenziato che l’autorizzazione di tutte le tipologie impiantistiche non può prescindere da una adeguata e ponderata programmazione (indipendentemente dall’iniziativa economica privata), poiché i flussi da RT pubblico non possono essere conferiti sulla base di mere “pattuizioni” localistiche. Ed infatti, **il programma individua nelle sole Autorità d’Ambito i soggetti deputati a decidere a chi affidare i quantitativi di rsu, sulla base della pianificazione regionale dei flussi “pubblici” e con procedure di affidamento previste dalla normativa vigente. Pertanto, gli impianti che sono situati fuori dalla programmazione e da legittime scelte istituzionali, non possono pretendere di trattare i flussi dei rifiuti urbani, coltivando aspettative sui conferimenti di questi rifiuti e sui conseguenti corrispettivi e quindi essere beneficiari di una sorta di concessione automatica, per il solo fatto di essere stati i primi impianti.**

Sulla localizzazione degli impianti, il Piano non prevede la precisa delimitazione delle zone dove ubicare i siti di recupero e smaltimento dei rifiuti, ma definisce, ai sensi dell’art. 196 del D.lgs. n. 152/2006, i *criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*, demandando a tali Enti il compito di individuare i luoghi e la tipologia degli impianti per il trattamento dei propri rifiuti. Il programma regionale, aderente alle normative comunitarie e nazionale, precisa alle Province di privilegiare le aree industriali e la necessità di realizzare l’impiantistica in prossimità tra luogo di produzione dei rifiuti e il loro trattamento, ovvero tra il luogo di maggiore produzione e l’impianto di maggiore capacità. Pertanto, secondo una valutazione tecnica e giuridica, il Piano impone che gli impianti non siano realizzati in:

- parchi e riserve naturali;

- aree SIC, ZSC e ZPS e/o le aree identificate in Rete Natura 2000 e aree IBA;
- geositi;
- aree vincolate ai sensi del Piano Paesistico regionale e dei Piani Paesaggistici provinciali;
- siti inseriti nella lista nella W.H.L dell'UNESCO;
- aree all'interno di coni visuali la cui immagine è storicizzata e identifica i luoghi in termini di notorietà internazionale di attrattività turistica;
- aree classificate ad elevato rischio geologico, geomorfologico ed idrogeologico dal Piano di Assetto Idrogeologico;
- aree di protezione delle risorse idriche.

### 3.3 Osservazioni del MATTM al vigente PRGRU

Il vigente Piano rifiuti, come accennato, è stato oggetto di alcune importanti *osservazioni* da parte del Tavolo interdirezionale VAS del MATTM (oggi Ministero della Transizione Ecologica), quale Soggetto tecnico competente in materia ambientale. Rilievi che per la loro importanza metterebbero in discussione l'approvato PRGRU, in termini di adeguatezza e capacità nel creare le necessarie condizioni a far superare, o almeno arginare, le sistemiche e perduranti criticità del ciclo rifiuti in Sicilia, caratterizzato, come ampiamente descritto, da una incessante fase emergenziale. Nel tentativo di proporre utili dati per una puntuale valutazione del Piano, si ritiene riportare, per analizzarne i contenuti, alcune delle più esemplificative *osservazioni* sollevate al *Rapporto Ambientale* dal menzionato tavolo tecnico.

Il "Rapporto ambientale" - *documento tecnico che deve dare la possibilità quanti consultati di poter ripercorrere e verificare le operazioni di indagine* - è risultato privo delle informazioni e delle analisi tecniche fondamentali per valutare la sostenibilità ambientale del Piano, in quanto farebbe riferimento ad attività e contenuti che nel documento sono descritti in linea teorica, estrapolati da fonti normative o dei quali si dà atto attraverso la formulazione di conclusioni non supportate da metodologie e analisi tecniche. Per tale motivi, viene rilevato che non è stato possibile valutare la sostenibilità del PRGRU, poiché mancante dell'esperimento di alcune fondamentali operazioni prescritte dalla normativa vigente in materia di VAS, tra cui:

- la Valutazione di Incidenza sui siti appartenenti alla Rete Natura 2000;
- le verifiche di coerenza;
- le analisi di caratterizzazione e valutazione degli impatti ambientali delle azioni/misure di Piano sulle componenti e sui fattori ambientali, quali popolazione e salute umana, sulla biodiversità, suolo, acqua, aria, clima, beni materiali, patrimonio culturale e paesaggio;
- l'analisi e valutazione delle ragionevoli alternative che possono adottarsi in relazione agli obiettivi di sostenibilità selezionati;
- l'individuazione delle misure di mitigazione; la definizione delle misure ambientali del PRGR: processo di monitoraggio, risorse, responsabilità, indicatori di contesto di processo e di contributo.

Prendendo in considerazione i contenuti minimi richiesti da un Piano di gestione dei rifiuti, è stato giudicato non condivisibile l'approccio proposto dal PRGRU, poiché solo in parte può

essere sottoposto a VAS, essendo stata rimandata a successiva trattazione alcuni degli elementi nella redazione del Piano dei Rifiuti Speciali (aggiornamento), del Piano dei Rifiuti Urbani Biodegradabili e del Piano delle Bonifiche dei siti inquinati, aspetto quest'ultimo in parte affrontato con ARPA in ordine alla chiusura di discariche non più in esercizio. Il Tavolo tecnico, affermando che le predette programmazioni sono inscindibili dallo stesso PRGR e parte integrante del medesimo, ritiene necessario l'approfondimento:

- della definizione dei fabbisogni, nell'ottica di valutare la necessità di ulteriori impianti di rifiuti, ovvero la capacità dei futuri impianti di smaltimento e di recupero;
- dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti;
- della descrizione delle politiche generali di gestione dei rifiuti, in materia di tecnologie e metodi di gestione da adottare.

Ed inoltre, l'attuale pianificazione non ha tenuto conto delle osservazioni ministeriali sollevate nel 2015, nell'ambito del procedimento VAS del Piano riferibile al 2012, sopra descritto. Indicazioni che avrebbero dovuto enucleare approfondimenti relativi alla futura produzione dei rifiuti, ai trasferimenti dei rifiuti all'esterno, alla chiusura degli impianti di rifiuti esistenti, ai rifiuti da imballaggi e urbani biodegradabili.

Riguardo l'individuazione degli obiettivi strategici e della metodologia da impiegare per raggiungerli, le *osservazioni* rilevano che non sarebbero stati affrontati quei necessari profili tecnici - specialistici che consentono una oggettiva analisi conoscitiva dello stato attuale del ciclo regionale, allo scopo di prefigurare, in un ben definito arco temporale, diversi scenari per il conseguimento degli obiettivi fissati. Nel merito, il Piano avrebbe dovuto restituire un quadro dettagliato dello stato della gestione dei rifiuti in Sicilia e circoscrivere una pianificazione mirata a fissare, in modo chiaro, dimostrabile ed oggettivamente risolutivo, come si sarebbe dovuto operare per il raggiungimento di determinati obiettivi. Invece, viene rimandato a future valutazioni la determinazione del fabbisogno dei nuovi impianti di incenerimento e/o termovalorizzatori e l'individuazione di almeno n. 5 siti idonei alternativi per lo smaltimento dei rifiuti pretrattati, nonché la programmazione operativa della gestione alle cosiddette Autorità di Ambito (AdA), la cui operatività risulta incerta.

Proprio in relazione all'istituzione delle n. 9 AdA, secondo il descritto modello normativo in corso di approvazione, il Tavolo ministeriale ha evidenziato che PRGRU avrebbe dovuto già

prevedere un *sistema sinergico di gestione dei rifiuti residui* e non rimandando la sua descrizione entro i prossimi 7 anni<sup>19</sup>. Tuttavia, in previsione di una gestione dei rifiuti suddivisa in aree, secondo il modello previsto con l'istituzione delle AdA, i rilievi hanno messo in evidenza che la programmazione avrebbe dovuto:

- prevedere una analisi del quadro organico del sistema rifiuti regionale, che avrebbe permesso di programmare e pianificare qualsiasi tipo di intervento, potendone valutare a priori gli eventuali effetti sul contesto ambientale dell'Isola;
- considerare tutte le filiere interessate e definire un programma di gestione per ognuna di esse, in ottemperanza alle disposizioni nazionali e comunitarie. Rinviare ad una fase successiva o a strumenti di ambito la possibilità di pianificare la gestione del recupero, svuoterebbe lo stesso Piano dei contenuti essenziali e strumentali all'attuazione delle politiche di settore che attraverso tale strumento dovrebbero trovare applicazione;
- esplicitare il periodo di validità del Piano, rivalutando una scansione delle tempistiche riportate entro valori più realistici, in quanto il D.Lgs. 152/2006 prevede che le Regioni debbano provvedere alla valutazione delle necessità di aggiornamento del Piano almeno ogni 6 anni;
- dettare le necessarie disposizioni atte a regolare funzioni e responsabilità delle AdA e degli ATO, indicando indirizzi specifici per il funzionamento delle SRR e delle AdA in fase intermedia, al fine di garantire l'operatività della menzionata fase transitoria.

Stante il critico scenario persistente nell'Isola nel settore dei rifiuti, la pianificazione regionale, peraltro, avrebbe dovuto dettagliare le metodologie per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa comunitaria e nazionale in tema di raccolta, recupero e smaltimento. In tal senso, non sarebbero state affrontate le seguenti questioni ed aspettative:

---

<sup>19</sup> Si riporta il seguente stralcio del RA: *...la regione si impegna entro i prossimi 7 anni a valutare un sistema sinergico di gestione dei rifiuti residui, individuando i sistemi di pretrattamento più idonei, le volumetrie necessarie e i siti alternativi per la realizzazione delle discariche o di altri impianti di smaltimento e/o di recupero energetico. Saranno i 9 Ambiti territoriali a stabilire l'applicazione delle previsioni contenute nel PRGR; le ATO stabiliranno: "le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale; i sistemi di raccolta dei rifiuti e impianti di smaltimento e recupero esistenti, chiusura degli impianti esistenti per i rifiuti e di ulteriori impianti per i rifiuti in conformità del principio di autosufficienza e prossimità; campagne di sensibilizzazione e diffusione di informazioni; le aree idonee nelle quali costruire nuovi impianti, oltre quelli esistenti e l'eventuale riallocazione degli impianti previsti - e ancora non realizzati - per conformarli al PRGR. Le Autorità d'Ambito oltre alla localizzazione impiantistica e logistica dovranno stimare nel dettaglio tipologia e capacità impiantistica, al fine di garantire, secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza, la gestione dei rifiuti all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali...*

- i criteri attraverso i quali raggiungere le percentuali minime previste normativamente nel segmento della raccolta differenziata. Infatti, considerati i dati ISPRA del 2017 sulla RD, il Piano avrebbe dovuto dettare le linee operative per favorirne l'aumento nei diversi ATO, nonché valutare l'analisi dei benefici ambientali, economici e sociali che si sarebbero ottenuti dall'attuazione di tali misure;
- la definizione dei quantitativi da collocare in discarica, tenuto conto che nella Regione, secondo gli ultimi dati ISPRA del Rapporto Rifiuti Urbani 2018, **circa il 78% dei rifiuti urbani viene conferito in discarica**. E, pertanto, come raggiungere un allineamento con le restrizioni indicate nella Direttiva 2018/850/CE che limita, entro il 2035, la possibilità di conferire rifiuti urbani in discarica nella misura del 10%;
- le azioni per una migliore gestione della raccolta delle frazioni secche e degli imballaggi recuperabili, suddivisi per ATO;
- le strategie operative per aumentare, rispetto alla situazione registrata nel 2017, la raccolta della frazione organica, nonché le ipotesi per migliorare l'attuale sistema impiantistico, in termini di potenzialità di trattamento e tecnologia da adottare, allo scopo di valutare dove agire e se ricorrere all'eventuale aumento delle capacità totali autorizzate;
- il disallineamento tra il dichiarato aumento della RD ed la costante crescita delle capacità residue delle discariche, di cui non sarebbero stati indicati, per quelle autorizzate al 2018, i volumi previsti e le relative capacità residue;
- la descrizione degli attuali processi di gestione dei fanghi di depurazione, ovvero indicati gli impianti di depurazione presenti ed autorizzati per il recupero.

Segnatamente agli impianti di incenerimento, tema ripreso di recente dalla Regione Siciliana<sup>20</sup>, allo scopo di poter effettuare una puntuale valutazione di tutti gli aspetti relativi all'incenerimento ed alle implicazioni a livello logistico, gestionale ed ambientale, il Piano avrebbe dovuto recepire le indicazioni del DPCM 10/08/2016: *Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e*

---

<sup>20</sup> Con la pubblicazione di una manifestazione d'interesse per la realizzazione, in progetto di finanza, di due termoultizzatori.

*assimilati*. In particolare, il Decreto ha individuato, sui dati del 2014, gli impianti da realizzare in ogni Regione per soddisfare il fabbisogno residuo di incenerimento. Specificatamente per la Regione Sicilia, è **stata prevista la necessità di localizzare sul territorio dell'Isola almeno due o più impianti di incenerimento di capacità pari al relativo fabbisogno**, avendo valutato che nell'Isola:

- potrebbero essere destinati all'incenerimento quantitativi pari a 685.099 tonn/anno;
- non sono presenti impianti dedicati all'incenerimento dei rifiuti;
- si ricorre sistematicamente allo smaltimento in discarica (metodica oggetto di pre-contenzioso europeo, oltre a costituire procedura d'infrazione).



## 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La pianificazione dei rifiuti in Sicilia è stata condizionata da una perdurante fase emergenziale, che non ha permesso di creare un efficiente sistema giuridico ed amministrativo, improntato ad una gestione virtuosa del settore aderente all'evoluzione dell'ordinamento europeo, nazionale e regionale. Una complessiva organizzazione regionale dei rifiuti che starebbe ostacolando lo sviluppo di una economia di scala, poiché i costi sostenuti, l'insufficienza gestionale e le lunghe percorrenze tra i luoghi di produzione a quelli di smaltimento, riducono la possibilità di creare un sistema interdipendente di imprese nel comparto del *green economy*.

Oggi i quantitativi di rifiuti, parzialmente trattati, continuano ad essere conferiti in discarica e la ciclica congestione della raccolta viene superata attraverso ordinanze contingibili e urgenti, emesse ai sensi dell'art. 191 del D. Lgs. 152/2006. Difatti, i provvedimenti emergenziali avrebbero influito sulla crescita delle percentuali di RD ed impedito lo sviluppo di una rete industriale incentrata sul recupero ed il riciclo dei rifiuti. Contestualmente, sarebbe proliferato nell'Isola un opaco circuito affaristico incentrato sulle *discariche private*, che ha speculato sull'emergenza per drenare risorse pubbliche, in danno di cicli improntati al riuso ed al riciclo. Un distorto sistema gestionale maturato con il rilascio di valutazioni ed autorizzazioni ambientali, in assenza di specifici indirizzi regionali per la mancata attuazione dei Piani, strumenti normativi che avrebbero permesso di circoscrivere, in modo chiaro e programmatico, i limiti ed i presupposti entro i quali bisognava intervenire per soddisfare le effettive esigenze del ciclo dell'Isola, evitando errori nella scelta delle dimensioni degli impianti da realizzare e/o ampliare e la loro migliore allocazione.

Sul piano economico, l'intera gestione dei rifiuti in Sicilia sarebbe afflitta da una ingente esposizione debitoria dei Comuni nei confronti della Regione, che limiterebbe notevolmente la loro capacità di spesa nello svolgimento delle minimali funzioni attribuite a favore della collettività. Gli attuali rapporti contabili e contrattuali, tra Enti, Società d'Ambito e Comuni, non sarebbero allineati e nella spesa finanziaria generale gravano le passività accumulate dalle n. 27 ATO rifiuti (26 spa e un consorzio), costituite nel 2002 e in liquidazione dal 2013, che hanno generato, in 10 anni di attività, un debito complessivo a carico della finanza pubblica<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Includendo la gestione dei commissari liquidatori e di quelli straordinari.

di oltre **1 miliardo e 789 milioni di euro** (Corte dei Conti – Sezione controllo per la Regione Siciliana, delibere 131/2016 e 223/2017). Esposizione debitoria destinata ad aggravarsi ulteriormente nei prossimi mesi, qualora non si intervenga diversamente, per la imminente emergenza di trasferire i rifiuti urbani fuori dai confini isolani, per l'esaurimento degli spazi disponibili nelle discariche attive. Difatti, se il trasporto extraregionale si verificasse, sarebbe concreto il rischio di un ulteriore innalzamento della TARI, già tra le più alte d'Italia (secondo alcune stime, nel 2020, nella Sicilia orientale si è pagato, in media, 504 euro a famiglia). Allo scopo di evitare ulteriori costi agli Enti locali ed in attesa di una concreta operatività delle linee adottate dal PRGRU, la Regione ha recentemente **riprogrammato i fondi del FESR, del Patto per la Sicilia e del POC, per destinare 45 milioni di euro** all'eventuale trasferimento della quota dei rifiuti eccedente la capacità di smaltimento degli impianti regionali.

Il vigente PRGRU, dopo anni, avrebbe creato i necessari presupposti per avviare una organizzazione del ciclo più virtuosa, avendo stabilito i quantitativi di rifiuti da gestire e quali siano i fabbisogni dei singoli territori. Ma la sua piena attuazione sarebbe ostacolata da un eccessivo sbilanciamento nell'attuale rete impiantistica, che non consente di impiegare concrete soluzioni nella prevenzione, riduzione e riciclo dei rifiuti, ovvero metodologie gestionali e tecnologiche capaci di avviare processi territoriali di *economia circolare*. Ed inoltre, l'inerzia delle SRR, che avrebbero dovuto adottare entro 60 gg, dalla pubblicazione, il PRGRU, starebbe rallentando lo sviluppo di un sistema integrato dei rifiuti, poiché la mancata regolamentazione di un proprio sistema impiantistico<sup>22</sup>, non permetterebbe di creare quelle alternative necessarie per sottrarsi all'oligopolio dei privati e chiudere il ciclo dei rifiuti nell'ambito delle stesse SRR. Una adeguata pianificazione consentirebbe anche di intercettare finanziamenti (come i Fondi di Sviluppo e Coesione 2021/2027) per la creazione di nuovi impianti e, soprattutto, fare chiarezza fra i privati che ambiscono a costruire impianti, nella consapevolezza che un progetto può essere realizzato solo se dovesse rientrare tra i piani della SRR<sup>23</sup>.

In via generale, volendo valutare nel merito quanto previsto dal PRGRU, non sarebbe stata pienamente giustificata la previsione delle nuove n. 5 discariche, in quanto le effettive capacità

---

<sup>22</sup> Sulla base di Piani d'ambito e programmazioni economiche di supporto con i fabbisogni individuati dalla Regione.

<sup>23</sup> A differenza dello smaltimento dei rifiuti speciali, per i quali è necessario ricorrere al libero mercato, quello dei rifiuti urbani, rientranti nel cosiddetto *regime della privata*, è a carico del Comune produttore che ha l'obbligo di farsi carico del rifiuto differenziato o indifferenziato. Di conseguenza, alle SRR spetta l'obiettivo, come previsto dalla Legge Regionale n. 9/2010, di individuare un sistema impiantistico corrispondente al fabbisogno di trattamento nel proprio ambito territoriale.

di smaltimento dell'attuale sistema impiantistico non sarebbero state ben perimetrare per ogni filiera trattata. In merito, è esemplificativa l'incongruenza tra i dichiarati quantitativi di rifiuti organici recuperati a livello regionale, con l'aumento delle percentuali di RD, e quelli eccedenti che vengono, di fatto, trasferiti fuori dall'Isola, per mancanza di impianti di recupero<sup>24</sup>. Peraltro, sempre sulla realizzazione delle n. 5 discariche, non sarebbero stati valutati diversi scenari che, nel processo di rilascio della VAS, avrebbero potuto escludere soluzioni alternative, ovvero confermare la prospettata pianificazione, perché meno impattante e più efficace dal punto di vista gestionale. Simmetricamente, anche le analisi, riportate nel Rapporto Ambientale, sulle matrici ambientali delle acque marine e delle risorse idriche sarebbero carenti, poiché non permettono di escludere conseguenze dannose all'ambiente nelle previste aree da destinare ai siti di smaltimento e, pertanto, fornire indicazioni agli ATO/SRR sui luoghi dove allocare impianti per la gestione dei propri rifiuti urbani. L'individuazione, in via prioritaria, delle zone industriali, già urbanisticamente delimitate, non eliminerebbe problematiche connesse all'inquinamento, essendo molte di esse adiacenti alla costa ed in contesti idrogeologicamente sensibili.

Recenti iniziative e progetti privati/pubblici, ritenuti idonei al superamento delle problematiche territoriali dello smaltimento dei rifiuti, avrebbero evidenziato l'incompatibilità tra quanto previsto dal medesimo Piano, in questa transitoria fase di attuazione, e le scelte che si intendono adottare nel sistema impiantistico per affrontare le cicliche emergenze regionali. Sono esemplificativi la bocciatura del mega impianto di digestione anaerobica con produzione di biometano, proposto dalla A2A nella Valle del Mela (ME), e la manifestazione di interesse pubblicata dalla Regione Siciliana per l'affidamento in concessione della progettazione, costruzione e successiva gestione di **n. 2 termoutilizzatori** per il recupero energetico da rifiuti non pericolosi.

Il progetto dell'A2A<sup>25</sup> ha ottenuto parere negativo dalla commissione tecnica regionale VIA - VAS (CTS) per motivazioni non di carattere di impatto ambientale, su cui il collegio è formalmente chiamato a valutare, ma non essendo l'impianto in questione previsto dalla SRR Messina Area Metropolitana, la quale è intenzionata a realizzare due impianti di compostaggio,

---

<sup>24</sup> Una situazione che, peraltro, impatterebbe sulle casse dei Comuni produttori, dovendo sostenere, per il trasferimento del materiale in questione fuori Regione, un costo di conferimento di circa 300 euro/tonnellata, a fronte dei 115 euro/tonnellata previsti negli impianti dell'Isola.

<sup>25</sup> Opzione green del colosso aziendale, messa in campo a seguito del diniego espresso, nel 2018, dal Consiglio dei Ministri per la realizzazione di un termovalorizzatore.

uno a Monforte San Giorgio e l'altro a Mili<sup>26</sup>. Tale provvedimento avrebbe, di fatto, stoppato la realizzazione di un sito tecnologicamente avanzato, come giudicato dallo stesso CTS, finanziato da un soggetto privato e che non prevede consumo di suolo, essendo realizzato all'interno di una zona industriale e di una centrale già esistente. Tra l'altro, considerati i fabbisogni previsti dal Piano regionale, l'impianto dell'A2A ed i siti pubblici individuati dalla SRR avrebbero sicuramente concorso all'incremento delle percentuali regionali della RD.

I *termoutilizzatori* sarebbero stati individuati dalla Regione Siciliana come soluzione per lo smaltimento della frazione residuale dei flussi dei rifiuti indicati, in ambito provinciale, dal vigente PRGRU. Non sarebbe stato previsto un conferimento diretto da parte dei Comuni, ma regolati dalla stipula di apposite convenzioni regionali, con il coinvolgimento delle SRR, in aderenza al comma 5 dell'art. 8 della LR n.9/2010. Il PRGRU non ha fornito indicazioni sulla loro realizzazione, rimettendo l'eventuale adozione del sistema di incenerimento ad una successiva analisi del fabbisogno residuo con uno stralcio operativo dello stesso Piano. La recente decisione di realizzare dei *termoutilizzatori* sembrerebbe, pertanto, dettata dalla necessità di risolvere *nell'immediato* un ennesimo stato emergenziale, circostanza che, di fatto, si ritiene non è facilmente perseguibile sulla base di due principali aspetti:

- uno, per impossibilità degli impianti stessi di entrare in esercizio in tempi brevissimi, considerato che la progettazione, il rilascio delle autorizzazioni ambientali e l'esecuzione dei lavori richiederebbero alcuni anni, che non potrebbero essere comunque inferiori a 4-5, anche in caso di adozione di un apposito stato emergenziale;
- un altro, perché il ciclo dei rsu non verrebbe comunque chiuso. L'inserimento della termovalorizzazione non sarebbe integrato nell'attuale processo di gestione, non essendo presente, a livello regionale, una rete impiantistica efficiente per alimentare gli stessi impianti e, come sopra evidenziato per la frazione organica, trattare tutti i flussi della raccolta.

---

<sup>26</sup> Il primo, per il trattamento dei rifiuti organici e, il secondo, per la gestione della frazione umida a supporto del ciclo depurativo dell'impianto locale.

## 5. PRINCIPALI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITI CONSULTATI

- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale ISPRA, Rapporto Rifiuti Urbani 2018 – 2019 – 2020;
- proposta di Piano Regionale di Gestione Rifiuti (DDG 20.12.2018);
- linee Guida sulle Discariche (Legge 221/2015, Manuali e linee guida 145/2016, dicembre 2016);
- osservazioni del MATTM al Rapporto Ambientale nell’ambito della procedura di VAS del PRGR;
- economia circolare proposte di Legambiente;
- centro di coordinamento RAEE, rapporto annuale 2018, aprile 2019;
- CONAI, report sostenibilità;
- <http://legambiente.it/> - [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it) - <http://www.minambiente.it/> - <http://pti.regione.sicilia.it/> - <http://www.gurs.regione.sicilia.it> - <http://www.corteconti.it/> - <http://www.cdcaee.it> - <http://www.reteambiente.it> - <http://www.confindustria.it> - <http://www.comieco.it> - <http://www.corepla.it> - <http://www.coreve.it> - <http://www.rilegno.it> - <http://www.cial.it> - <http://www.consorzioricrea.org>

Catania, 15/09/2021