



**Università degli Studi di Catania**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**Master di II Livello**

**Diritto dell'Ambiente e Gestione del Territorio**

*Il principio di prossimità e la gestione dei rifiuti urbani in Sicilia*

*Tutor Didattico: Dott. Gaetano Valastro*

*Tirocinante: Giuseppe Longo*

## *Indice*

---

<i>1. Premessa introduttiva ed evoluzione normativa</i>	<i>pag. 3</i>
<i>2. Il principio di prossimità nella filiera della gestione dei rifiuti</i>	<i>pag. 7</i>
<hr/>	
<i>3. La gerarchia nella gestione dei rifiuti</i>	<i>pag. 19</i>
<hr/>	
<i>4. Raccolta differenziata e determinazione dell'impiantistica per le frazioni derivanti</i>	<i>pag. 28</i>
<i>5. Piano Regionale dei Rifiuti in Sicilia - PRGRU</i>	<i>pag. 33</i>
<hr/>	
<i>6. Conclusioni</i>	<i>pag. 46</i>

---

## **1. Premessa introduttiva ed evoluzione normativa.**

La normativa in tema di *gestione dei rifiuti urbani* trova collocazione e inquadramento sistematico all'interno della più ampia cornice della strategia europea in tema di rifiuti, la quale ha come obiettivi principali:

- ⇒ la riduzione al minimo dell'impatto negativo derivante dalla produzione dei rifiuti sulla salute umana e sull'ambiente,
- ⇒ lo sviluppo di una "*economia circolare*<sup>1</sup>" che utilizzi il riciclo per trarre risorse utili dai rifiuti prodotti.

Come ampiamente risaputo, la strategia europea in tema di *gestione dei rifiuti* mira a dissociare la crescita economica dal tasso di utilizzo delle risorse naturali impiegate e, quindi, dagli impatti ambientali connessi alla produzione dei rifiuti - *cd. "decoupling"*<sup>2</sup> -, perseguendo gli obiettivi della drastica diminuzione della produzione di rifiuti - *cd. "prevenzione"*<sup>3</sup> - e della progressiva riduzione dello smaltimento in discarica<sup>4</sup>, da intendere quale operazione residuale, alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre più efficienti.

Il nucleo centrale della disciplina comunitaria si rinviene nella Direttiva **2008/98/CE - *cd. "Direttiva Quadro" in materia di rifiuti***<sup>5</sup> -, datata 18 novembre 2008, che ha imposto agli Stati membri di elaborare politiche di gestione e smaltimento dei rifiuti che incorporino il *principio di*

---

<sup>1</sup> il pacchetto sui rifiuti e sull'economia circolare è legge anche in Italia con i decreti legislativi del 3 settembre n. 116, 118, 119 e 121, pubblicati rispettivamente l'11, il 12 (secondo e terzo) e il 14 settembre 2020. Questi sono i decreti di recepimento del pacchetto europeo di misure sull'economia circolare che ha modificato sei direttive in materia di rifiuti e discariche. Tra le finalità della disciplina sulla gestione dei rifiuti è stata introdotta, con l'art. 1 co. 1 del D.lgs. 116/20 "*l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare* - nuovo art. 177 co. 1 del D.lgs. 152/06 - e nel successivo comma 7 si dichiara di voler "*procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse*" (nuovo art. 181 co. 4 D.lgs 152/06). Altri richiami sono nell'art. 2 dello stesso D.lgs. 116/20 che introduce il **Programma nazionale per la gestione dei rifiuti** che deve contenere "*l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare*" (nuovo art. 198-bis co. 3 lett. g) del D.lgs. 152/06) e "*la definizione di un Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in tema di rifiuti e di economia circolare*" (nuovo art. 198-bis co. 3 lett. h) del D.lgs. 152/06). Inoltre, la finalità di "*sostenere la transizione verso un'economia circolare*" è ribadita anche nell'art. 1 co. 1 lett. a) del D.lgs. 121/20 che ha modificato l'art. 1 co.1 del D.lgs. 36/03 sulle discariche di rifiuti;

<sup>2</sup> cfr. considerando n. 40 della Direttiva 2008/98/CE, datata 18 novembre 2008;

<sup>3</sup> cfr. la Direttiva 2008/98/CE del 18 novembre 2008, spec. art. 4, par. 1, e art. 9; la Relazione della Commissione del 19.1.2011 COM (2011)13 concernente la Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclo dei rifiuti; Comunicazione COM(2011)571, cit., par. 3.2; nonché, infine, la Risoluzione del Consiglio del 24 febbraio 1997 sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti (97/C 76/01), spec. par. 16;

<sup>4</sup> cfr. già la Risoluzione 97/C 76/01, cit., spec. nn. 21 e 30 e gli artt 4, par. 1, e 12 della Direttiva Quadro;

<sup>5</sup> la Direttiva Quadro ha abrogato la direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti, la quale a sua volta ha abrogato direttiva 75/442/CEE del Consiglio, datata 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, più volte modificata significativamente nel corso degli anni successivi;

*prossimità* geografica, prevedendo che il trattamento avvenga il più vicino possibile al luogo di produzione.

La creazione di un sistema infrastrutturale, adeguato per una corretta gestione dei rifiuti urbani, costituisce una problematica ancora attuale nonché comune a diversi Stati della Comunità Europea.

Prova di ciò è dato dal fatto che, a circa 10 anni dall'emanazione della direttiva quadro sui rifiuti sopra richiamata, le istituzioni europee continuano a ribadire, quale priorità essenziale per gli Stati che presentino tale deficit infrastrutturale, di stabilire “*obiettivi strategici chiari di lungo termine*”.

Che l'Italia rientri nel novero di quei paesi che non hanno ancora portato a pieno compimento le prescrizioni del diritto unionale è più che noto, così come ampiamente conosciute risultano essere le procedure di infrazione e le relative sanzioni di cui il nostro paese è stato oggetto, proprio in virtù di tale mancata implementazione impiantistica<sup>6</sup>.

In ambito nazionale, la disciplina che regola la gestione dei rifiuti si rinviene negli artt. 177 e ss. del D.Lgs. 152/2006 recante “*Norme in materia ambientale*” - *c.d. Testo Unico Ambientale* - che, sostituendo la previgente disciplina di settore dettata dal D.Lgs. 22/1997 - *cd. Decreto Ronchi* -, ha previsto “*misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione*”.

Sia la disciplina europea che quella nazionale, si fondano su principi di ordine generale, attuati da un'articolata normativa di dettaglio, contenuta in fonti di carattere nazionale, regionale, comunale, nonché in norme regolamentari riferibili ad altri organi di governo degli enti territoriali, come gli **Ambiti Territoriali Ottimali**<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> l'Italia, tra i Paesi dell'UE è quello che presenta il maggior deficit nel trattamento e nella valorizzazione dei rifiuti, continuando a fare un ampio ricorso alla discarica. Per tale motivo è stata destinataria di ben 16 procedure d'infrazione. La Repubblica Italiana ha ricevuto due condanne da part della Corte di Giustizia Europea per non aver adempiuto alla creazione delle reti integrate di impianti di cui all'art. 16 della direttiva 2008/98/CE, Inoltre, con specifico riferimento ai piani regionali di gestione dei rifiuti, la Commissione Europea ha avviato la procedura d'infrazione n. 2015/2165 per aver violato, ben 13 Regioni unitamente alle Provincie autonome di Trento e Bolzano, gli artt. 28, 30 e 33 della più volte citata direttiva 2008/98/CE. Infatti, tali disposizioni impongono agli Stati membri di provvedere affinché le autorità competenti predispongano un piano di gestione dei rifiuti e procedano alla sua valutazione o, se opportuno, al suo riesame, con una cadenza di almeno 6 anni. I pochi dati fattuali non fanno altro che palesare le carenze della pianificazione regionale e le difficoltà ad aggiornare e ad attuare i programmi. Infatti, escludendo alcune realtà più avanzate, queste carenze rappresentano la principale causa del ritardo infrastrutturale accumulato e, segnatamente, nelle regioni del Mezzogiorno;

<sup>7</sup> le competenze legislative in materia ambientale, negli ultimi decenni, hanno vissuto un moto oscillatorio con ampliamenti e riduzione della sfera di azione dello Stato, da un lato, e delle Regioni, dall'altro, senza che siano mai

In questo quadro, l'*attività di gestione dei rifiuti urbani*, al fine di garantire la tutela dell'ambiente e della salute umana deve, inoltre, avvenire nel rispetto dei *principi di autosufficienza e prossimità* in base ai quali gli Stati membri sono chiamati alla creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento in discarica dei rifiuti, nonché di recupero energetico dei rifiuti urbani non differenziati.

Ciò, consentirebbe, da un lato, alla comunità di raggiungere l'autosufficienza nello svolgimento di tali attività, dall'altro, di eseguire le attività di recupero energetico o di smaltimento in una delle discariche più vicine ai luoghi di produzione o di raccolta dei rifiuti<sup>8</sup>.

Il Legislatore, all'interno del contesto italiano, ha mutuato i principi di autosufficienza e di prossimità con l'art. **182-bis<sup>9</sup> comma 1 Testo Unico Ambientale**, il quale prevede che l'*autosufficienza* sia misurata su una base territoriale, definita *Ambito Territoriale Ottimale - ATO*, la cui ampiezza non è precisamente determinata se non per il fatto che essa deve consentire di chiudere il ciclo relativo alla *gestione dei rifiuti*<sup>10</sup>.

Come verrà illustrato nelle pagine successive, tale ampiezza è definita dalle Regioni, le quali hanno talvolta deciso che l'autosufficienza debba essere raggiunta per aree territoriali più ridotte di quelle regionali, malgrado il Legislatore nazionale, con il disposto dell'**art. 182 comma 3<sup>11</sup>** del

---

stati chiaramente definiti i rispettivi ambiti. Il conflitto istituzionale che ha segnato la materia, testimoniato dalle oltre 200 pronunce della Corte Costituzionale, è stato fonte di incertezza, giustificato ritardi ed inerzie. Settori come l'acqua e i rifiuti che avrebbero beneficiato di un disegno industriale organico e di respiro, stanno ancora attendendo un chiarimento su ruoli e responsabilità dei tanti livelli di governo;

<sup>8</sup> come ha affermato il Cons. Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2013, n. 993, i due principi operano in stretta sinergia tra loro;

<sup>9</sup> **Art. 182 bis TUA (Principi di autosufficienza e prossimità)**

1. *Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:*

- a) *realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;*
- b) *permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;*
- c) *utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.*

2. *Sulla base di una motivata richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può essere limitato l'ingresso nel territorio nazionale di rifiuti destinati ad inceneritori classificati come impianti di recupero, qualora sia accertato che l'ingresso di tali rifiuti avrebbe come conseguenza la necessità di smaltire i rifiuti nazionali o di trattare i rifiuti in modo non coerente con i piani di gestione dei rifiuti. Può essere altresì limitato, con le modalità di cui al periodo precedente, l'invio di rifiuti negli altri Stati membri per motivi ambientali, come stabilito nel regolamento (CE) n. 1013/2006.*

3. *I provvedimenti di cui al comma 2 sono notificati alla Commissione europea.*

<sup>10</sup> cfr. la nota sentenza della Corte Giust., Sez. VI, 4 marzo 2010, in causa C-297/2008 *Commissione europea c. Repubblica italiana*, con la quale l'Italia è stata condannata per violazione degli obblighi scaturenti dal diritto europeo in tema di gestione dei rifiuti urbani a causa della situazione emergenziale che si era creata nella Regione Campania: al par. 69 la Corte afferma che la scelta della Regione Campania è stata quella di rendere operativo il principio di autosufficienza su base regionale;

<sup>11</sup> **Articolo 182 TUA (Smaltimento dei rifiuti)**

**Testo Unico Ambientale** - che vieta lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti<sup>12</sup>-, sembra mostrare una preferenza per la definizione del **principio di autosufficienza** proprio su base regionale.

---

[...omissis...]

**3. È vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.**

**3-bis. Il divieto di cui al comma 3 non si applica ai rifiuti urbani che il Presidente della regione ritiene necessario avviare a smaltimento, nel rispetto della normativa europea, fuori del territorio della regione dove sono prodotti per fronteggiare situazioni di emergenza causate da calamità naturali per le quali è dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.**

[...omissis...]

<sup>12</sup>La norma citata contempla, tuttavia, la possibilità di derogare al divieto tramite accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita richiedano lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi fuori dalla Regione di produzione;

## **2. Il principio di prossimità nella filiera della gestione dei rifiuti.**

Il luogo nel quale la *prossimità*, non solo in relazione ai rifiuti, svolge il ruolo più importante nel determinare le configurazioni territoriali ed i comportamenti spaziali, risulta essere la città.

È proprio la concentrazione di popolazione all'interno delle città a far nascere il concetto di rifiuto, in contrapposizione ai contesti rurali, in cui la maggior parte degli scarti, in qualche modo, venivano riutilizzati in quanto, la densità di persone talmente ridotta, rendeva lo smaltimento di ciò che non si poteva riutilizzare in alcun modo, un problema poco rilevante.

Solo a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, dunque, il rapporto di prossimità tra società e rifiuti si istituzionalizza e la configurazione spaziale della filiera dei rifiuti si articola e territorializza in maniera multiscale.

Come anzidetto, in Italia, il principale dispositivo normativo di regolamentazione delle modalità di raccolta e trattamento dei rifiuti è il decreto legislativo **205/2010** che integra e sostituisce, parzialmente, il precedente D.Lgs 152/06 ss.mm.ii. che, recependo le prescrizioni della Direttiva Comunitaria 2008/98/CE<sup>13</sup>, definisce l'applicazione dei *principi di prossimità* ed *autosufficienza* alla *gestione dei rifiuti*.

Con il recepimento di tale direttiva, il legislatore nazionale, attraverso il richiamato riferimento normativo, si è posto l'obiettivo di sostenere *sistemi di gestione dei rifiuti* che evitino ogni pericolo per la salute umana o la salvaguardia dell'ambiente e delle correlate matrici ambientali, come meglio articolato dal disposto di cui all'art. 177 del **Testo Unico Ambientale**<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup>la direttiva comunitaria, utilizza il concetto di prossimità e di autosufficienza alla "comunità nel suo complesso" e tendenzialmente ai singoli Stati membri (art. 16), con esclusivo riferimento agli impianti di smaltimento di tutti i rifiuti ed agli impianti di recupero dei rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica. Essa non fa riferimento all'applicazione del principio di prossimità/autosufficienza alla scala regionale o di ambito, né si applica tale criterio al recupero dei rifiuti speciali o dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato o non provenienti dalla raccolta domestica. Nell'introdurre il principio di prossimità/autosufficienza si tende dunque ad un principio di responsabilità territoriale applicato prima ai singoli stati-membri ed all'intera comunità europea, per quanto in documenti comunitari antecedenti il principio della prossimità fosse orientato a garantire lo smaltimento il più vicino possibile al luogo di produzione dei rifiuti stessi;

<sup>14</sup>con il malcelato fine di ridurre gli oneri finanziari conseguenti all'applicazione delle sanzioni comunitarie, il legislatore nazionale ha negli ultimi anni emanato alcune disposizioni, disorganiche e di dubbia coerenza con l'assetto normativo delineato nel TUA, nel tentativo di porre rimedio alle situazioni emergenziali o di cronica inadeguatezza che, a più riprese, hanno interessato alcune zone del territorio nazionale. Ultima, in ordine di tempo, è stata la scelta operata dal legislatore nazionale con l'art. 35 del D.L. n. 133/2014 (**cd. Sblocca Italia**), di individuare per decreto una serie di impianti di incenerimento di rifiuti urbani con o senza recupero energetico dislocati sul territorio nazionale e di qualificarli contestualmente come "*infrastrutture ed insediamenti di preminente interesse nazionale*" tali da realizzare "*un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbano ed assimilati*" garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrata dei rifiuti. Tale disposizione normativa ha avuto un

In dettaglio, la gestione dei rifiuti deve basarsi su principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui si originano i rifiuti, nonché dal principio del “chi inquina paga” (o “Polluter Pays Principle”), attualmente enunciato dall'art. 191, par. 2, TFUE in relazione all'intera politica ambientale dell'Unione Europea e, con specifico riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, declinato dall'art. 15 della Direttiva Quadro<sup>15</sup>.

Proprio in virtù di quanto esposto, la gestione dei rifiuti dovrebbe perseguire i criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nel rispetto di norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali, così come meglio ravvisabile dalla lettura dell'**art. 178 del Testo Unico Ambientale<sup>16</sup>**.

I principi di *autosufficienza* e *prossimità* esercitano, pertanto, una rilevante influenza sulle modalità organizzative e sulla gestione del rifiuto urbano.

Essi sono stati recepiti, all'interno dell'ordinamento nazionale con l'**art. 182-bis del Testo Unico Ambientale - introdotto dall'art. 9 del D.lgs 205/2010<sup>17</sup>** - prevedendo come lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati deve essere attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili, allo scopo di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento<sup>18</sup>, nonché del rapporto tra i costi ed i benefici complessivi, perseguendo gli obiettivi di:

---

percorso accidentato sul piano applicativo tanto che il decreto attuativo, pur vedendo la luce solo nel corso del 2016, è stato oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo e di rinvio pregiudiziale al giudice europeo - **causa C-305/18 -**;

<sup>15</sup>cfr. considerando n. 26, ove si afferma che: “*il principio chi inquina paga è un principio guida a livello europeo e internazionale. Il produttore di rifiuti e il detentore di rifiuti dovrebbero gestire gli stessi in modo da garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana*”.

<sup>16</sup>**Articolo 178 TUA (Principi):**

1. *La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, (nel rispetto del principio di concorrenza) nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali;*

<sup>17</sup>i principi di autosufficienza e prossimità erano già presenti nell'ordinamento giuridico italiano. Non a caso l'art. 5 co. 5 del D.lgs. 22/97 precisava che “*a partire dal 1 gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti*”. L'art. 3 dello stesso decreto precisava che “*lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguati impianti di smaltimento (...) al fine di (...) permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi*”;

<sup>18</sup>l'art. 182 co. 3 del TUA indica altresì che “*è vietato smaltire in discarica rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle di produzione, fatti salvi eventuali accordi interregionali o internazionali*”, in presenza di specifiche condizioni;

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità d'impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonee a garantire un grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

Coerentemente con la tendenza al decentramento, caratterizzante l'architettura istituzionale italiana a partire dagli anni Novanta, le competenze in materia di gestione dei rifiuti, sono state ripartite tra i diversi livelli di governo.

Se allo Stato competono principalmente funzioni di indirizzo, coordinamento, pianificazione<sup>19</sup>, organizzazione nonché di normazione secondaria, alle Regioni<sup>20</sup> spetta il compito di predisporre, adottare ed aggiornare periodicamente i **piani regionali di gestione dei rifiuti** i quali hanno tra i propri obiettivi quelli di definire le principali misure tese alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti, i criteri di localizzazione e di funzionamento degli impianti di smaltimento/recupero, i confini e le strategie di gestione posti in essere dagli ambiti territoriali ottimali, specificatamente preposti alla **gestione dei rifiuti**.

Continuano ad essere di competenza delle Provincie le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Ad esse, inoltre, è demandata una serie di funzioni quali l'individuazione, sentite le Autorità d'Ambito ed i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di

---

<sup>19</sup>in merito alla pianificazione, spetta allo Stato definire i piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti - art. 195 co.1 lett. e) -. Esso, inoltre, determina i criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti per l'elaborazione dei piani regionali, per le caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento. Inoltre, gli sono attribuiti anche funzioni promozionali, come quella di adottare iniziative per prevenire e limitare la produzione e la pericolosità dei rifiuti o per incoraggiare la raccolta, la cernita ed il riciclaggio dei rifiuti;

<sup>20</sup>i piani regionali (**art. 199 TUA**) comprendono l'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, le misure da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni di gestione dei rifiuti, nonché una valutazione del modo in cui i piani contribuiscono all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della vigente normativa. Disciplinano, altresì, le condizioni ed i criteri per la localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti, i criteri per l'individuazione, da parte delle Provincie, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti, le attività dirette ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di ridurre la movimentazione dei rifiuti;

recupero dei rifiuti e delle zone inidonee per tali insediamenti, nonché importanti funzioni di controllo<sup>21</sup>, così come sancito dall'art. 197 lett. a) e b) del Testo Unico Ambientale<sup>22</sup>.

Rimane ai Comuni la *gestione dei rifiuti urbani*, attraverso la definizione di misure necessarie ad assicurare l'igiene e la salute del territorio e dei cittadini e la determinazione delle modalità di raccolta, trasporto e conferimento degli stessi<sup>23</sup>, attraverso la partecipazione alle attività

---

<sup>21</sup>quali il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti ed il controllo e la verifica degli interventi di bonifica e monitoraggio ad essi conseguenti. Sul punto, la Legge n. 56/2014, nel riorganizzare le funzioni e i compiti di Città Metropolitane e unioni di Comuni, ha stabilito che in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, le Province sono disciplinate dalla medesima legge, la quale stabilisce che esse rimangono attive e mantengono la competenza in materia di ambiente, e quindi di gestione dei rifiuti;

<sup>22</sup>**Art. 197 TUA (Competenze delle province):**

*1. In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare:*

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;*
- b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;*
- c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;*
- d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché' sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.*

*2. Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate.*

*3. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.*

*4. Il personale appartenente al Comando Carabinieri Tutela Ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.*

*5. Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici ((**gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi, le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale,**)) gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti. [...omissis...]*

<sup>23</sup>il D.L. n. 95/2012, convertito in l. n. 135/2012, (**cd. decreto c.d. Spending Review**) ha espressamente attribuito ai Comuni la funzione fondamentale di organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonché di riscossione dei relativi tributi, così confermando le disposizioni contenute nell'art. 198 TUA. Tramite regolamento, i Comuni stabiliscono in particolare, le modalità di raccolta, trasporto dei rifiuti urbani, nonché le modalità di raccolta differenziata al fine di promuovere il recupero delle diverse frazioni. Al fine di evitare la frammentazione nello svolgimento dei servizi e di raggiungere una scala di operatività ottimale (e così ottenere una gestione efficiente anche dal punto di vista ambientale), l'art. 199 TUA prevede che i Comuni esercitino tali competenze in forma collettiva nell'ambito delle attività svolte dagli ATO, i quali, ai sensi del successivo art. 200 TUA, hanno la titolarità delle funzioni amministrative relative all'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per il territorio ricompreso nell'Ambito;

previste alla scala territoriale degli ATO<sup>24</sup> - **Ambiti Territoriali Ottimali** -, individuati dalle regioni, a cui spetta l'onere di assolvere al principio di *autosufficienza* locale nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e di quelli derivanti dal loro trattamento<sup>25</sup> - *qualora non sia possibile smaltire entro i confini dell'ambito, non sussiste un divieto nello smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in altro ambito, purché entro i limiti della regione* -.

Quanto appena detto trova debito riscontro dalla lettura del disposto di cui all'**art. 198 del Testo Unico Ambientale** ove viene sancito che:

*“sino all’inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall’Autorità d’ambito ai sensi dell’articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani (...) avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all’articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267<sup>26</sup>”*,

---

<sup>24</sup>l’istituzione degli ATO risale al D.Lgs. 22/97 - **noto come decreto Ronchi** -, che prevedeva la possibilità di istituire ambiti territoriali per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti (e la gestione delle risorse idriche) di estensione sovracomunale, che fossero ritenuti “*ottimali*” per una gestione fondata sui principi di autosufficienza e prossimità, anticipando di fatto le indicazioni dettate dalla direttiva comunitaria del 2008.

L’obiettivo del provvedimento era principalmente quello di superare l’eccessiva frammentazione e la conseguente inefficacia della gestione affidata ai comuni, con l’intento di applicare delle economie di scala.

Con l’entrata in vigore del D.Lgs. 152/06 addirittura si perveniva ad un rafforzamento del ruolo degli ATO, affidando alle Regioni il compito di istituire le Autorità d’Ambito, cioè delle strutture dotate di personalità giuridica costituite in ciascun ATO alle quali gli Enti locali erano obbligati a partecipare, trasferendo ad esse l’esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti così come sancito dal disposto dell’art. 201, con l’intento di separare la sfera della gestione da quella d’indirizzo.

Tuttavia, solo dopo due anni dalla loro nascita, il legislatore ha avviato un processo finalizzato all’abolizione delle autorità d’ambito in quanto ritenute fallimentari nel raggiungere gli obiettivi di efficienza economica e razionalizzazione dei costi per le quali erano state ideate in quanto l’assetto istituzionale della gestione dei rifiuti era stata recepita in maniera molto diversa dalle venti regioni italiane. Infatti, se alcune si sono adeguate con leggi regionali recentissime all’evoluzione normativa di settore, abrogando gli ATO e le autorità d’ambito ed istituendo nuove strutture gestionali, altre non hanno nemmeno mai istituito gli ATO, di fatto, ignorando le indicazioni statali;

<sup>25</sup>la Sentenza 19 ottobre 2001, n.335 della Corte Costituzionale ha chiarito che per il caso dei rifiuti urbani non pericolosi l’ambito territoriale ottimale per lo smaltimento è considerato “*logicamente limitato e predeterminabile in relazione ai luoghi di produzione*”, stabilendo che esso coincida di regola con il territorio provinciale, in modo da garantire al suo interno l’autosufficienza dello smaltimento, adottando un’interpretazione coerente con quanto al tempo previsto dall’art. 23co. 1 del D.lgs 5 febbraio 1997, n.22;

<sup>26</sup>altrettanto significativo risulta essere l’articolo di cui al sopracitato **art. 198 del Testo Unico Ambientale**, il quale attribuisce ai comuni quanto di seguito specificato:

*2.I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d’ambito adottati ai sensi dell’articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:*

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;*
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;*
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani (...) al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;*
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all’articolo 184, comma 2, lettera f);*
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;*
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;*

... fornendo agli Enti sovrastanti, tutte le informazioni sulla *gestione dei rifiuti urbani* da questi richieste - *cfr. art. 198 comma 3 Testo Unico Ambientale* -.

Infatti, proprio allo scopo di assicurare il principio sopra richiamato, lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati dovrebbero essere assicurati da una rete integrata di impianti più vicini al luogo di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi in base al *principio di prossimità*.

Il *principio di autosufficienza* locale nello smaltimento, che individua un obbligo per i soli rifiuti urbani non pericolosi, non può essere esteso a rifiuti diversi, quali ad esempio i rifiuti speciali<sup>27</sup>.

In definitiva, sul piano istituzionale, ritroviamo un riferimento ad una prossimità di tipo spaziale ed istituzionale che, per la gestione dei rifiuti, sovrappone e lega ambiti spaziali di produzione, di trattamento e smaltimento con ambiti di manovra (territori) di competenza istituzionale articolati in modo multiscalare, - *ovvero, di prossimità alla scala europea per i singoli stati-membri* - che, all'interno dei nostri confini nazionali, si articola in un livello regionale, provinciale o su un livello intermedio, comunale e micro-locale, così come avviene nei grandi centri urbani (*quartiere - isolato - condominio*).

Quest'ultima rete multiscalare, costituente la filiera dei rifiuti, senza ombra di dubbio costituisce uno dei più diffusi fattori di conflitto territoriale. Non a caso, la questione può essere analizzata sotto diversi aspetti, non sempre mutualmente esclusivi, tra cui si pone evidenziare:

***a) la territorializzazione a diverse scale delle politiche pubbliche legate alla gestione ed al trattamento dei rifiuti.***

Si tratta di uno dei casi più diffusi di conflitto di prossimità, in particolar modo per quanto riguarda la localizzazione di impianti di trattamento o smaltimento che si ritiene possano portare ad esternalità negative in termini ambientali o ad impatti sulla salute umana. Non a caso questi conflitti oscillano tra reazioni **NIMBY**<sup>28</sup>, di chiusura localistica, a mobilitazioni più complesse, di discussione del sistema stesso di gestione dei rifiuti o dei modelli di consumo che caratterizzano la società contemporanea;

---

<sup>27</sup>nei confronti dei rifiuti speciali non pericolosi, va invece applicato il criterio della specializzazione dell'impianto di smaltimento integrato dal criterio della prossimità al fine di ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti, così come sancito dal Consiglio di Stato Sez. VI – sentenza 19 febbraio 2013, n.993;

<sup>28</sup>la cosiddetta sindrome **NIMBY** (*Not In My Back Yards*) fa riferimento alle proteste che spesso si verificano nei confronti della realizzazione di opere pubbliche, per le quali le popolazioni dei territori interessati temono possibili impatti negativi in termini di inquinamento;

***b) le problematiche relative ad una gestione dei rifiuti urbani non efficace.***

L'aumento della produzione dei rifiuti, collegato a basse percentuali di raccolta differenziata e ad impianti di trattamento e smaltimento inadeguati o sottodimensionati possono portare ad un blocco del sistema ordinario di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani.

La prossimità, in questo caso, si materializza attraverso l'accumularsi, ai bordi delle strade, di cumuli di sacchetti di immondizia, spesso smaltiti illegalmente attraverso roghi. Questa conflittualità, inevitabilmente, si inserisce in complesse questioni di scala superiore, relative ai flussi locali e sovra-locali di rifiuti, ai modelli di gestione e smaltimento, alla localizzazione degli impianti ed alle infiltrazioni della criminalità organizzata;

***c) le pratiche illegali relative allo smaltimento o al trattamento dei rifiuti.***

I conflitti di prossimità, legati all'emersione di pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti o alle loro conseguenze negative, si intrecciano alle rotte internazionali del traffico illegale dei rifiuti che, proprio in Italia, vedono alcuni dei propri nodi principali<sup>29</sup>.

Il forte radicamento territoriale delle attività criminali ed il timore da parte delle popolazioni locali di esporsi fanno sì che, solo raramente, la presa di coscienza di queste pratiche si tramuti in movimenti di protesta riconoscibili e territorializzati.

Se, da un lato, il ruolo della prossimità, nella gestione dei rifiuti e delle politiche ad essa connesse, costituisce un fattore di conflitto su un tema complesso e dalle forti esternalità negative in termini ambientali e di salute pubblica, dall'altro, costituisce un utile punto di partenza per una riflessione più ampia in merito alle potenzialità positive dei conflitti di prossimità.

Non a caso, il conflitto locale di prossimità può svolgere un ruolo di innesco per fenomeni che potrebbero essere definiti di produttività sociale in quanto indurrebbero:

- *alla nascita di nuovi attori impegnati sul territorio per promuovere tematiche di natura ambientale o sociale;*
- *alla mobilitazione e partecipazione di cittadini non coinvolti in altri ambiti di cittadinanza attiva;*

---

<sup>29</sup>in quest'ultimo biennio, le attività di polizia giudiziaria, hanno permesso di acclarare come sia stata abbondantemente triplicata la quantità di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, comprese alcune frazioni differenziate provenienti dai rifiuti urbani che, venendo artatamente dichiarati recuperati e/o bonificate, siano state illegalmente esportate verso paesi esteri ed, in special modo verso alcune regione africane, facendo uso di porti e rotte commerciali marittime, monopolizzate dalla C.O.;

- *all'inserimento del conflitto locale in discorsi o azioni politiche di scala superiore, sia territoriale che tematica, come la necessità di ridurre a monte la produzione dei rifiuti, diffondendo uno stile di vita più sobrio e pratiche di riuso e riciclo.*

Pertanto, quello che in questo elaborato si vuole evidenziare non è altro che il rapporto di connessione esistente tra rifiuti e prossimità e della necessità di dar vita alla realizzazione di una prossimità di filiera - *a cui spesso non coincide una prossimità territoriale* - che, a valle del processo di raccolta differenziata, recuperi i rifiuti per riutilizzarli come risorsa o materia prima in una filiera produttiva.

Non a caso, l'incremento della raccolta differenziata si è accompagnata alla creazione di nuove filiere ed economie del recupero, dapprima quasi inesistenti o, comunque, molto ridotte.

Infatti, per ognuno dei materiali oggetto di raccolta differenziata - *carta, cartone, vetro, plastica, plastica, alluminio, organico, imballaggi* - si sono attivati, risultando in continua trasformazione, dei mercati e delle filiere, alcune volte anche complesse e articolate che, se da un lato hanno costituito un prerequisito della raccolta differenziata, dall'altro, hanno rappresentato il raggiungimento di un processo cumulativo, di fatto, accompagnandosi alle innovazioni tecnologiche ed organizzative.

Da tale processo, inevitabilmente, si è articolata una filiera delle economie del recupero e del riciclo, tanto da costituirne uno degli ambiti più interessanti della *green economy*<sup>30</sup>, caratterizzati

---

<sup>30</sup> in risposta alla crisi economica e finanziaria globale, che ha prodotto conseguenze anche nel settore sociale ed ambientale, negli ultimi anni si è sempre più diffuso il concetto di "*economia verde*" quale elemento di risposta alle difficoltà a cui ogni Paese ha dovuto far fronte. Progressivamente, il discorso si è spostato dall'ambito prettamente teorico a quello politico, muovendo l'interesse dei governi e del settore privato a impegnarsi verso la transizione ad un paradigma economico ambientalmente responsabile, più equo e solidale verso tutti.

A livello di politica economica, questa transizione comporta l'attuazione di riforme e di incentivi per la tutela delle risorse naturali, il potenziamento delle infrastrutture per l'ambiente, l'introduzione di nuovi meccanismi di mercato (new market-based mechanisms) per la diffusione delle eco-tecnologie, la creazione di investimenti e l'eliminazione di sussidi dannosi per l'ambiente. Per il settore privato, questa transizione equivale ad attuare riforme e incrementare gli investimenti per l'innovazione, al fine di sfruttare al meglio le opportunità derivanti da un'economia verde.

Nel tempo è maturata la consapevolezza che l'eco-compatibilità di un nuovo paradigma economico non inibisce la creazione di ricchezza né deprime l'opportunità di occupazione. Al contrario, la diffusione su larga scala di settori "*green*" offre significative opportunità di investimento, crescita e occupazione per l'intero sistema produttivo. Affinché ciò avvenga è necessaria una transizione efficace e duratura nel tempo verso un'economia verde, con un'azione coerente da parte di tutti gli attori di governo e dei soggetti operanti sul territorio (imprese, parti sociali, cittadini).

Il modello di economia verde cui fare riferimento intende proporre misure economiche, legislative, tecnologiche e di educazione che si pongano come obiettivo la riduzione del consumo di energia e di risorse naturali, l'abbattimento delle emissioni di gas serra, la riduzione dell'inquinamento, la riduzione ed il tendenziale azzeramento di ogni tipo di rifiuto e la promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, senza per questo produrre conseguenze negative sul benessere economico e sociale.

La transizione ad un'economia verde, dunque, non deve essere vista come un surrogato o una sostituzione del concetto di sviluppo sostenibile, in quanto il vantaggio derivante dalla sua attuazione potrà apportare vantaggi anche

da un intreccio di processi innescati con norme ed incentivi, atti a stimolare la raccolta differenziata ed i mercati delle materie prime, nonché nella ricerca di nicchie di mercato definite **green**.

Pertanto, man mano che si sono create economie e mercati del riciclo e del recupero che hanno fatto uscire dalla sfera dei rifiuti molti materiali, si sono ridefinite anche le filiere e le dinamiche di prossimità nella gestione dei rifiuti, all'interno delle quali si incrociano responsabilità individuali, collettive e territoriali.

Quanto appena riferito ha avuto notevole impulso in alcuni stati europei estremamente all'avanguardia in tale settore e solo in alcune realtà dell'Italia Settentrionale.

Purtroppo, ciò non può dirsi per la stragrande maggioranza delle regioni meridionali, ancora retaggio di una cultura ancorata alla filosofia dell'alienazione del rifiuto verso operazioni di smaltimento definitivo in discarica e, non certo, di un suo ulteriore recupero e/o riutilizzo.

In definitiva, nella gestione dei rifiuti si possono definire tre categorie principali di prossimità classificate in: **a) prossimità spaziale; b) prossimità organizzativa; c) prossimità cognitiva.**

Un esempio tangibile di quanto affermato si riscontra in tutti quei conflitti collaterali che si generano nel momento in cui si decide di realizzare un'imponente infrastruttura - **discarica per rifiuti e/o termovalorizzatore** - in un qualsiasi territorio della nostra penisola in cui la:

- **prossimità spaziale**: è data dalla prossimità fisica tra impianti e residenti;
- **prossimità organizzativa**: è data dai legami intercorrenti tra movimenti di protesta ed altri soggetti attivi presenti sul territorio - **associazioni ambientaliste e/o i partiti politici** -;
- **prossimità cognitiva**: è rappresentata dalle divergenti visioni, afferenti la gestione dei rifiuti, ovvero, la contrapposizione dialettica tra chi è propenso alla prevenzione e al riciclo e chi, invece, risulterebbe essere favorevole all'abbancamento e/o all'incenerimento degli scarti/rifiuti.

---

ai Paesi in via di sviluppo, migliorando il rapporto con lo sfruttamento delle risorse naturali, la qualità dei servizi igienico sanitari, l'accesso di acqua e più in generale con l'uso dei servizi legati alla biodiversità. Un nuovo paradigma economico "più verde", infatti può consentire di ridurre la povertà e produrre benefici in una serie di importanti settori produttivi (agricoltura, foreste, pesca, energia...), al tempo stesso riducendo i rischi ambientali ed economici e aumentando il reddito e l'occupazione;

Precedentemente si è fatto un labile accenno al fatto che il legislatore nazionale abbia, negli ultimi anni, emanato alcune disposizioni, da ritenersi a vario titolo disorganiche e di dubbia coerenza con l'assetto normativo delineato dal **Testo Unico Ambientale**, nel tentativo di porre rimedio alle situazioni emergenziali o di cronica inadeguatezza che, a più riprese, hanno interessato alcune zone del territorio nazionale.

Ultima, in ordine di tempo, come già preliminarmente anticipato, è stata la scelta di individuare per decreto - *art. 35 D.L. nr. 133/2014*<sup>31</sup> - una serie di impianti di incenerimento/termovalorizzazione di rifiuti urbani, con o senza recupero energetico<sup>32</sup>, dislocati sul territorio nazionale e di qualificarli come "*infrastrutture ed insediamenti di preminente interesse nazionale*" tali da realizzare un *sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati*, garantendo la sicurezza nazionale nell'autosufficienza del ciclo di gestione integrata degli stessi, riaccentrando la pianificazione del settore, nell'alveo delle infrastrutture strategiche al "*sistema paese*".

Il richiamato decreto legge, oltre agli inceneritori/termovalorizzatori, ha individuato negli impianti di recupero della frazione organica - *impianti di compostaggio e di digestione anaerobica* - l'ulteriore strumento strategico ai fini della realizzazione di un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti urbani ed assimilati, tale da garantire l'autosufficienza nazionale nel trattamento, ritenendoli indispensabili per rispondere al crescente fabbisogno di trattamento della frazione organica.

Il decreto attuativo, però, è stato oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo nonché di rinvio pregiudizievole al giudice europeo che si è espresso sulla coerenza dell'assetto delineato dal sopra richiamato art. 35 D.L. 133/2014 con il diritto unionale<sup>33</sup>, proprio in relazione al principio europeo della cd. *gerarchia dei rifiuti*<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup>convertito con modifiche nella Legge n. 164/2014 sulla base della quale è stato successivamente emanato il **DPCM 10 agosto 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 assimilati*";

<sup>32</sup>l'art. 35 del d.l. 12 settembre 2014, n.133 sancisce che è possibile avviare a recupero energetico i rifiuti indifferenziati "*tal quali*" senza previo trattamento. In questo modo il ruolo del **TMB - trattamento meccanico biologico** - nel ciclo dei rifiuti diviene residuale, ovvero, funzionale alla mera stabilizzazione della frazione umida avviata a smaltimento in discarica e confinato al tempo necessario alla realizzazione degli impianti di compostaggio;

<sup>33</sup>CGUE, causa-305/18, Verdi Ambienti e Società, 8 maggio 2019, circa la compatibilità della normativa nazionale rispetto alla direttiva quadro in materia di rifiuti;

<sup>34</sup>sotto un triplice profilo:

⇒ il primo, avrebbe ravvisato la violazione del principio europeo in ragione della mancata estensione della qualificazione di interesse strategico non solo all'attività di trattamento finalizzata al recupero energetico, ma anche alle attività di trattamento finalizzata al recupero energetico, ma anche alle attività di trattamento dei rifiuti ai fini di riciclo e riuso;

La risposta, espressa in termini non del tutto netti da parte della CGUE, unitamente alla posizione assunta dalle rimanenti istituzioni europee con la direttiva **851/2018/UE**<sup>35</sup>, ha permesso di riflettere sul problematico inquadramento delle attività connesse al sistema infrastrutturale ed alla consequenziale distribuzione delle relative funzioni amministrative di pianificazione correlata alla gestione dei rifiuti, all'interno del nostro ordinamento.

A dire il vero, già gli artt. 28 e 29 della direttiva 2008/98/CE prescrivevano di individuare le autorità competenti al fine di predisporre i *piani di gestione rifiuti* ed i programmi di prevenzione dei rifiuti<sup>36</sup>.

Non a caso l'**art. 199 del Testo Unico Ambientale** attribuisce alle Regioni la fondamentale funzione di pianificazione, attraverso la costituzione di un atto puramente tecnico che riunisce in sé i due strumenti di pianificazione di origine europea<sup>37</sup>, traducendosi nella fissazione di *policies* e nell'organizzazione territoriale delle attività connesse alla *gestione del ciclo dei rifiuti*.

---

⇒ il secondo, ha avanzato dubbi circa la compatibilità con il diritto europeo di una disposizione nazionale mossa dal preminente scopo di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per la mancata attuazione delle norme europee di settore;

⇒ il terzo profilo, invece, ha riguardato la valenza del DPCM 10 agosto 2016, in quanto la CGUE lo ha ritenuto in contrasto con le modalità di rilascio delle valutazioni di impatto ambientale;

<sup>35</sup>Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e della direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio:

⇒ riforma il sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR), che ne individua e circoscrive specificamente responsabilità, compiti e ruoli. Si semplificano le procedure per l'istituzione di nuovi sistemi di EPR e si lascia spazio alla concorrenza tra i diversi operatori. Si assoggetta, inoltre, al regime di responsabilità estesa del produttore qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto), adottando misure volte a incoraggiare la progettazione di prodotti volta a ridurre la produzione di rifiuti e l'impatto ambientale;

⇒ nel prevedere e disciplinare l'applicazione di requisiti minimi generali in materia di EPR, individua i requisiti atti a definire i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella filiera, a determinare gli obiettivi di gestione dei rifiuti, a garantire l'alimentazione di un sistema di comunicazione efficiente relativo ai prodotti immessi sul mercato e alle quantità di rifiuti raccolti e trattati, ad assicurare un trattamento equo ai produttori di prodotti relativamente alla loro quota di mercato, ad assicurare una corretta informazione ai detentori del rifiuto in merito alle misure di prevenzione, ai centri per il riutilizzo e per la preparazione al riutilizzo e ai sistemi di raccolta;

⇒ stabilisce che i produttori corrispondono un contributo finanziario che consenta di coprire i costi della raccolta differenziata;

⇒ istituisce un Registro nazionale dei produttori per consentire il controllo del rispetto degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore;

⇒ si rafforza il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, che conterrà anche misure relative alla prevenzione della dispersione dei rifiuti in ambiente naturale e alla riduzione dello spreco alimentare;

⇒ prevede che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - oggi **Ministero della Transizione Ecologica** -, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e le Regioni sono tenuti ad incentivare il riciclaggio dei rifiuti organici e a dare priorità a questo rispetto ad altre modalità di gestione dei rifiuti organici;

<sup>36</sup>giòva rilevare come la direttiva 2018/851/UE abbia provveduto a modificare il contenuto di tali piani includendo una valutazione esplicita circa la necessità di chiudere impianti esistenti o eventualmente di crearne di altri, proprio in relazione ai principi di prossimità ed autosufficienza di cui al disposto dell'art. 16 della stessa direttiva;

<sup>37</sup>la CGUE nelle cause riunite **C-53/02** e **C-217/02** con riferimento all'esatta ubicazione degli impianti di smaltimento ha ritenuto che "il piano o i piani di gestione che le autorità competenti degli Stati membri sono tenute ad elaborare ai

Esso, individua le politiche generali di gestione dei rifiuti in ambito regionale partendo dall'analisi della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato:

- ⇒ *individuando le misure strategiche da adottare per migliorare l'efficacia ambientale delle diverse operazioni che li riguardano;*
- ⇒ *fissando gli obiettivi di raccolta differenziata e di riduzione dei rifiuti, prevedendo meccanismi premiali per incentivare il raggiungimento degli obiettivi;*
- ⇒ *delimitando il territorio regionale e prevedendo criteri di localizzazione degli impianti di trattamento e/o di smaltimento rifiuti*<sup>38</sup>.

Pertanto, con l'entrata in vigore dell'art. 35 del D.L. n.133/2014, l'originario impianto normativo, sancito dal predetto **Testo Unico Ambientale**, viene trasposto ad un successivo regolamento che deroga, a livello nazionale, l'individuazione e la quantificazione della capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani, mediante la realizzazione di impianti di incenerimento, con la finalità di coprire il fabbisogno residuo, pur tenendo conto della pianificazione regionale, tant'è che questa preminenza veniva definitivamente confermata con l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della Legge n. 131/2003, in caso di mancato adeguamento della pianificazione regionale ai richiamati contenuti programmatici<sup>39</sup>.

In realtà, al di là della formulazione utilizzata, l'esercizio del potere regolamentatore deve essere inteso come esplicitazione di una vera e propria funzione di ulteriore pianificazione, rispetto alla competenza regionale attribuita dal **TUA**.

---

sensi della disposizione medesima devono contenere una carta geografica in cui si riporta l'esatta futura ubicazione dei luoghi di smaltimento dei rifiuti, ovvero, criteri di ubicazione sufficientemente precisi affinché l'autorità competente incaricata al rilascio di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2008/98/CE sia in grado di stabilire se il luogo o l'impianto rientri nell'ambito della gestione prevista dal piano";

<sup>38</sup>l'esercizio di tale funzione pianificatoria non è sempre stata caratterizzata da un elevato grado di coerenza a livello interno in sede di coordinamento delle specifiche esigenze proprie di ciascun ambito in cui è stato suddiviso il territorio regionale;

<sup>39</sup>la Corte Costituzionale, investita della questione circa gli esatti contorni dell'attribuzione alle Regioni, si è espressa, in senso restrittivo, in più occasioni;

### **3. Gerarchia della gestione dei rifiuti.**

Le direzioni lungo le quali si è mossa la legislazione nazionale in materia di rifiuti si legano “*a doppio mandato*” alle indicazioni che originano dal quadro comunitario di riferimento.

Talvolta, il legislatore italiano, ha mostrato la capacità di anticipare l’evoluzione della disciplina europea come nel caso del **decreto Ronchi** che, già nel lontano 1997, aveva anticipato molti contenuti delle direttive che poi sarebbero state emanate negli anni successivi.

Non a caso, con l’entrata in vigore del D.Lgs 22/97 - **cd. decreto Ronchi** - il nostro paese, allineandosi alla normativa comunitaria ha fissato, come riferimento delle politiche di gestione dei rifiuti, lo schema delle quattro “*r*” ovvero: **a) riduzione; b) recupero; c) riuso; d) riciclo** con l’intento di ridurre, il più possibile, la percentuale degli oggetti scartati, in modo da implementare i processi di ***end of waste***<sup>40</sup>.

La materia ambientale, negli ultimi due decenni, ha visto le istituzioni comunitarie impegnate a disegnare una strategia europea sui rifiuti, incardinata intorno alla creazione delle condizioni per una crescita economica sostenibile, facendo leva sugli obiettivi codificati nella direttiva quadro sui rifiuti - **Direttiva 2008/98/CE** -, ovvero contenere le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti sulla salute umana e sull’ambiente, cercando di ridurre il consumo di risorse, promuovendo l’applicazione della ***gerarchia dei rifiuti***.

Tale gerarchia, riveduta ed ampliata, attualmente articolata all’interno del disposto di cui all’**art. 179 del Testo Unico Ambientale**, individua una *scala di priorità* da perseguire nella gestione dei rifiuti, costituendo la migliore opzione ambientale, adottando “*le misure volte ad incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica*”:

---

<sup>40</sup>L’esperienza della normativa **end of waste** nel nostro ordinamento si è contraddistinta per una certa instabilità, deflagrata nelle oscillazioni che ne hanno caratterizzato la disciplina negli ultimi due anni, sino all’intervento legislativo del novembre 2019. Introdotto nel 2008, il sistema di accertamento della cessazione della qualifica di rifiuto è stato riformato appena due anni più tardi con l’inserimento, da parte del decreto legislativo 205 del 2010, dell’**art. 184 ter** del TUA, rubricato “**Cessazione della qualifica di rifiuto**”. La norma riprende, letteralmente, le condizioni di cui sopra e aggiunge, al comma 2, che “*l’operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni*”, conformandosi a quanto già suggerito dal Legislatore comunitario. Ciò significa, in pratica, che il controllo effettuato su un materiale qualificato come rifiuto che sia volto a verificarne le caratteristiche affinché esso possa cessare di essere tale è un’operazione di recupero a tutti gli effetti e necessita, in quanto tale, di essere autorizzata secondo le procedure previste dalla Parte Quarta del D.Lgs 152/2006 ss.mm.ii. (**Cass. Pen. Sez. III, n. 40789 del 2 ottobre 2014 e Cass. Pen. n. 19211 del 21 aprile 2007**);



Fonte: decreto legislativo 3 dicembre 2010, n.205

Essa, come meglio ravvisabile dalla piramide rovesciata, prevede:

- ⇒ la **prevenzione**, ovvero l'insieme delle azioni dirette a ridurre il quantitativo di rifiuti immesso;
- ⇒ la **preparazione per il riutilizzo**, si riferisce alle operazioni di controllo, pulizia e riparazione attraverso cui i rifiuti possono essere reimpiegati senza ulteriori trattamenti, attraverso attività che consentono di prolungare la vita utile di prodotti diventati rifiuti, riducendo i costi ambientali ed economici connessi alla loro gestione in quanto destinati alle successive attività di recupero e/o smaltimento;
- ⇒ il **riciclaggio**, ovvero, quelle operazioni attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze che vengono poi utilizzate per la loro funzione originaria o per altri utilizzi - tra queste attività rientra pure il compostaggio -;
- ⇒ il **recupero di energia**, invece, fa riferimento alle operazioni che consentono ai rifiuti di svolgere un ruolo utile sostituendo altri materiali (tipicamente i combustibili) generando energia, come avviene per gli impianti di termodistruzione;

⇒ lo *smaltimento in discarica*<sup>41</sup>, in ultimo, deve sempre rappresentare l'estrema ratio, laddove nessuna delle altre vie risulti percorribile, per il tempo strettamente necessario a individuare delle alternative.

Quanto appena detto, attraverso il recepimento della direttiva **2008/98/CE**, ha implicato un forte cambiamento nelle politiche di settore tanto che gli Stati membri si sono dovuti impegnare a preparare per il riutilizzo ed il riciclo il 50% dei rifiuti urbani entro il 2020 e almeno il 70% di quelli classificati non pericolosi, provenienti dalle operazioni di costruzione e demolizione<sup>42</sup>.

In tale contesto, giova rappresentare come la normativa italiana sia stata l'unica, a livello europeo, a prevedere obblighi in termini di percentuale di differenziazione del rifiuto urbano<sup>43</sup>.

Tali obblighi, come ampiamente risaputo, sono stati a lungo disattesi a livello nazionale ed, in particolar modo nelle regioni meridionali, tant'è che con l'intento di favorire il raggiungimento di tali percentuali la Legge 28 dicembre 2015 nr. 221 - *cd. collegato ambientale* -, ha apportato alcune modifiche al *Testo Unico Ambientale* prevedendo l'applicazione di una maggiorazione del 20% del tributo di conferimento dei rifiuti in discarica - *cd. ecotassa* - a tutti i Comuni che non avevano raggiunto la soglia minima di Legge (**pervista al 65%**).

Specularmente, sempre attraverso il richiamato collegato ambientale, veniva prevista una riduzione del tributo per i casi di superamento del livello minimo di raccolta differenziata<sup>44</sup>.

Sempre in tale contesto occorre, tuttavia, considerare come il mero indicatore di percentuale di raccolta differenziata, limitandosi a fotografare gli esiti della raccolta, nulla dice circa la qualità dei rifiuti raccolti<sup>45</sup> da cui, invece, dipende la fattibilità tecnica e la sostenibilità economica della loro valorizzazione, attraverso la preparazione alle successive operazioni afferenti il riutilizzo ed il riciclaggio.

---

<sup>41</sup>le attività di smaltimento in discarica dei rifiuti sono disciplinate secondo le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE;

<sup>42</sup>art. 11 co. 2, lett. a) e b) della direttiva 2008/98/CE;

<sup>43</sup>gli obiettivi di raccolta differenziata dapprima indicati nel D.lgs. 152/06 erano: 35% entro il 2006; 45% entro il 2008; 65% entro il 2012;

<sup>44</sup>una riduzione del tributo del 30% è riconosciuta nel caso di incidenza della raccolta differenziata sia compresa tra il 65% e il 75% dei rifiuti complessivamente prodotti. La decurtazione sale al 40% per una incidenza superiore al 75% e inferiore all'80%, al 50% nei casi di incidenza superiore all'80% e inferiore all'85%, al 60% nei casi di incidenza superiore al 85% e inferiore al 90%, e al 70% nei casi di incidenza pari o superiore al 90%;

<sup>45</sup>oltre certi livelli di differenziazione, la qualità dei materiali raccolti tende a peggiorare causando un aumento degli scarti ed un minore valore "*commerciale*" dei materiali stessi che non bilancia i maggiori costi della raccolta;

Sulla scorta di quanto sancito nella **Parte IV** della vigente normativa di settore - **art. 184 D.lgs. 152/06** - i rifiuti (*da intendersi come qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi*), secondo l'origine, vengono classificati in **rifiuti urbani** (*che si formano nell'ambito domestico, ivi inclusi quelli provenienti dallo spazzamento delle strade o comunque giacenti in luogo pubblico*) e **rifiuti speciali**<sup>46</sup> i quali, secondo le caratteristiche di pericolosità, vengono articolati in:

**a) rifiuti speciali pericolosi**<sup>47</sup> (*rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all'Allegato I della Parte IV del Testo Unico Ambientale*)

**b) rifiuti speciali non pericolosi.**

Le varie tipologie di rifiuti vengono codificate in base al *cd. Elenco Europeo dei Rifiuti (EER)*<sup>48</sup>.

Prima di procedere nella trattazione afferente, più in dettaglio, la classificazione dei rifiuti, occorre riferire come il legislatore italiano, avendo il compito di attuare la direttiva **2018/851/UE**, ha provveduto ad emanare il **D.Lgs. 116/2020**, con l'obiettivo di "*reformare il sistema delle*

---

<sup>46</sup>in base all'**art. 184 co. 3**, come modificato dal D.Lgs. 116/2020, sono rifiuti speciali:

- a) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del codice civile, e della pesca;
- b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-bis;
- c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;
- f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;
- g) g) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;
- h) h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);
- i) i) i veicoli fuori uso.

Nei casi dei rifiuti indicati alle lett. c), d), e), f), h), la nuova definizione specifica che si tratta di rifiuti speciali solo se non classificabili urbani ai sensi dell'art. 183 co.1 lett. b-ter.

Inoltre, la nuova lettera b-sexies) dell'art. 183, anch'essa aggiunta dal D.Lgs 116/20 dispone che "*i rifiuti urbani non includono i rifiuti della produzione dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, delle fosse settiche, delle reti fognanti e degli impianti di trattamento delle acque reflue, ivi compresi i fanghi di depurazione, i veicoli fuori uso i rifiuti da demolizione e costruzione*". Tali rifiuti, pertanto, non rientrando fra i rifiuti urbani sono sempre e comunque rifiuti speciali;

<sup>47</sup>i rifiuti speciali pericolosi sono quei rifiuti generati dalle attività produttive che contengono al loro interno un'elevata dose di sostanze inquinanti. Per questo motivo occorre renderli innocui, cioè trattarli in modo da ridurne drasticamente la pericolosità. Nella normativa precedente rispetto a quella in vigore attualmente, tali rifiuti erano definiti come rifiuti tossico nocivi.

<sup>48</sup>tale elenco era stato originariamente approvato dalla Commissione con decisione 94/3/CE. Successivamente, è stato integralmente sostituito con decisione 2000/532/CE e poi rivisto con decisione 2014/955/UE, connessa alla contemporanea revisione delle "*Caratteristiche di pericolo per i rifiuti*". All'interno del D.Lgs. 152/06 l'*Elenco dei rifiuti* e le *Caratteristiche di pericolo per i rifiuti* sono riportati all'interno, rispettivamente, agli Allegati D ed I alla Parte IV del TUA. Dalla codifica dei rifiuti discende la seguente classificazione: i rifiuti il cui codice (EER) è contrassegnato da un asterisco sono (o possono essere) pericolosi. L'attribuzione del codice, da parte del produttore è, quindi, un'operazione importante da eseguire con molta attenzione;

*definizioni e delle classificazioni”* ma anche quello di *“modificare la disciplina di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani in modo tale da garantire uniformità sul piano nazionale”*<sup>49</sup>.

La nuova nozione di rifiuto urbano, oggi è contenuta nell’**art. 183 co.1 lett. b-ter)** del **Testo Unico Ambientale** - applicata dal 01 gennaio 2021<sup>50</sup> - ricomprende:

- 1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata**, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;
- 2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti** che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell’**Allegato L-quater** prodotti dalle attività riportate nell’**Allegato L-quinquies**<sup>51</sup>;

---

<sup>49</sup> ai sensi dell’art. 16 co.1 lett. c) L.117/2019 - *Legge di delegazione europea 2018* - che delegò il Governo a recepire, tra l’altro, la Direttiva 2018/851/UE;

<sup>50</sup> ai sensi dell’art. 6, comma 5 del d.lgs. n. 116/2020 *“al fine di consentire ai soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti il graduale adeguamento operativo delle attività alla definizione di rifiuto urbano, le disposizioni di cui agli articoli 183, comma 1, lettera b ter) e 184, comma 2 e agli allegati L quater e L quinquies, introdotti dall’articolo 8 presente decreto”*;

<sup>51</sup> elenco attività che producono rifiuti di cui all’articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2):

1. Musei, biblioteche, scuole, associazioni, luoghi di culto.
2. Cinematografi e teatri.
3. Autorimesse e magazzini senza alcuna vendita diretta.
4. Campaggi, distributori carburanti, impianti sportivi.
5. Stabilimenti balneari.
6. Esposizioni, autosaloni.
7. Alberghi con ristorante.
8. Alberghi senza ristorante.
9. Case di cura e riposo.
10. Ospedali.
11. Uffici, agenzie, studi professionali.
12. Banche ed istituti di credito.
13. Negozi abbigliamento, calzature, libreria, cartoleria, ferramenta, e altri beni durevoli.
14. Edicola, farmacia, tabaccaio, plurilicenze.
15. Negozi particolari quali filatelia, tende e tessuti, tappeti, cappelli e ombrelli, antiquariato.
16. Banchi di mercato beni durevoli.
17. Attività artigianali tipo botteghe: parrucchiere, barbiere, estetista.
18. Attività artigianali tipo botteghe: falegname, idraulico, fabbro, elettricista.
19. Carrozzeria, autofficina, elettrauto.
20. Attività artigianali di produzione beni specifici.
21. Ristoranti, trattorie, osterie, pizzerie, pub.
22. Mense, birrerie, hamburgerie.
23. Bar, caffè, pasticceria.
24. Supermercato, pane e pasta, macelleria, salumi e formaggi, generi alimentari.
25. Plurilicenze alimentari e/o miste.
26. Ortofrutta, pescherie fiori e piante, pizza al taglio.
27. Ipermercati di generi misti.
28. Banchi di mercato generi alimentari.
29. Discoteche, night club.

- Allegato L-quater alla Parte IV del D.Lgs. 152/06: elenco dei rifiuti di cui all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter), punto 2)

<i>Frazione</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Codice CER</i>
<i>Rifiuti organici</i> <sup>52</sup>	<i>Rifiuti biodegradabili di cucine e mense</i>	200108
	<i>Rifiuti biodegradabili</i>	200201
	<i>Rifiuti dei mercati</i>	200302
<i>Carta e cartone</i>	<i>Imballaggi in carta e cartone</i>	150101
	<i>Carta e cartone</i>	200101
<i>Plastica</i>	<i>Imballaggi in plastica</i>	150102
	<i>Plastica</i>	200139
<i>Legno</i>	<i>Imballaggi in legno</i>	150103
	<i>Legno, diverso da quello di cui alla voce 200137*</i>	200138
<i>Metallo</i>	<i>Imballaggi metallici</i>	150104
	<i>Metalli</i>	200140
<i>Imballaggi compositi</i>	<i>Imballaggi materiali compositi</i>	150105
<i>Multimateriale</i>	<i>Imballaggi in materiali misti</i>	150106
<i>Vetro</i>	<i>Imballaggi in vetro</i>	150107
	<i>Vetro</i>	200102
<i>Tessile</i>	<i>Imballaggi in materia tessile</i>	150109
	<i>Abbigliamento</i>	200110
	<i>Prodotti tessili</i>	200111
<i>Toner</i>	<i>Toner per stampa esauriti diversi da quelli di cui alla voce 080317*</i>	080318
<i>Ingombranti</i>	<i>Rifiuti ingombranti</i>	200307

Rimangono escluse le attività agricole e connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile. Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe.))

<sup>52</sup>la definizione di “**rifiuti organici**” risulta modificata in aderenza a quanto prescritto dalla direttiva UE del 2018 - **art. 3, punto 4** -. Oggi, infatti, i **rifiuti organici** sono: “**i rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, ristoranti, uffici, attività all’ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell’industria alimentare**”;

<i>Vernici, inchiostri, adesivi e resine</i>	<i>Vernici, inchiostri, adesivi e resine diversi da quelli di cui alla voce 200127</i>	200128
<i>Detergenti</i>	<i>Detergenti diversi da quelli di cui alla voce 200129*</i>	200130
<i>Altri rifiuti</i>	<i>Altri rifiuti non biodegradabili</i>	200203
<i>Rifiuti urbani indifferenziati</i>	<i>Rifiuti urbani indifferenziati</i>	200301

- 3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade**, comprensivi dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;
- 4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza**, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- 5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico**, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;
- 6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali - esumazioni ed estumulazioni -**, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5.

Come già preliminarmente accennato, l'art. 198 del Testo Unico Ambientale consente ai singoli enti locali di gestire i rifiuti urbani, da avviare a smaltimento/recupero, in regime di privata, secondo una delle forme previste dalla disciplina comunitaria<sup>53</sup>, seguendo un'impostazione - quella incardinata sulla privata comunale - che ha ricalcato la previgente disciplina<sup>54</sup>.

<sup>53</sup>Le forme di gestione ammesse sono:

- a) esternalizzazione con ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica volta alla selezione del gestore del servizio;
- b) partenariato pubblico privato istituzionalizzato nella forma della società mista pubblico-privata, con ricorso a gara c.d. "a doppio oggetto" per la selezione congiunta del socio privato e operativo chiamato alla prestazione del servizio;
- c) affidamento *in house providing* in favore di un soggetto munito dei requisiti della totale partecipazione pubblica, del c.d. "controllo analogo" e dell'attività prevalente in favore dell'Ente affidante;

<sup>54</sup>l'art. 21 del D.Lgs. 22/97 recitava: "i comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privata";

In sostanza, il *ciclo integrato dei rifiuti*<sup>55</sup>, sulla scorta di quanto sopra articolato può essere diviso sostanzialmente in due fasi:

- ❖ la prima fase ricomprendente le attività di *spazzamento*, la *raccolta*<sup>56</sup> e il *trasporto dei rifiuti*<sup>57</sup> che viene generalmente effettuata con l'ausilio di macchinari poco complessi, con costi di investimento e relativi tempi di ammortamento contenuti;
- ❖ la seconda fase riguarda le attività di *trattamento*<sup>58</sup> propedeutiche dell'avvio al *recupero/riciclo*<sup>59</sup> del rifiuto, la sua eventuale valorizzazione energetica, fino allo *smaltimento finale*<sup>60</sup>, che richiede in genere l'impiego di impianti ad alto contenuto tecnologico, con costi di investimento e tempi di ammortamento conseguentemente più lunghi.

---

<sup>55</sup> può assumere due diverse dimensioni, in senso orizzontale/geografico, ovvero tra aree territoriali contigue in relazione anche a solo una o ad alcune fasi della filiera, o in senso verticale per fasi della filiera, nei casi in cui la privativa comunale affidata al gestore della raccolta si estende dalla raccolta alle fasi a valle della stessa, del trattamento, dello smaltimento in discarica e del recupero energetico. La prima interpretazione rifletteva senz'altro la filosofia del Decreto Ronchi, dove, infatti, si faceva riferimento alla "gestione unitaria dei rifiuti urbani", quale modello organizzativo volto al superamento della frammentazione territoriale delle gestioni, con il fine di garantire l'autosufficienza nel territorio interessato dal servizio, così seguendo la prospettiva del Legislatore europeo. Con l'entrata in vigore del TUA questa declinazione "in senso orizzontale" della gestione integrata rimane un principio cardine, dal momento che l'art. 200, comma 1, lett. a), prevede "il superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti". Se ne ricava, dunque, che la disciplina applicabile auspica che all'interno di ciascun ATO il servizio sia gestito da un unico operatore;

<sup>56</sup> è rappresentata dal prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi inclusa la gestione dei centri di raccolta, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento che consente di distinguere i rifiuti in frazione indifferenziata - *consiste nella raccolta dei rifiuti che non vengono separati dagli utenti per tipologia* - e differenziata - *quella in cui il flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo e alla natura dei rifiuti, al fine di facilitarne il trattamento specifico*;

<sup>57</sup> è previsto che gli Enti Locali e le imprese che se ne occupano, debbano assicurarsi che i rifiuti siano accompagnati da un apposito formulario di identificazione - *in esso devono risultare: (a) i dati identificativi del produttore dei rifiuti e del detentore; (b) l'origine, tipologia e quantità del rifiuto; (c) i dati relativi all'impianto di destinazione; (d) la data e il percorso dell'istradamento; (e) il nome e l'indirizzo del destinatario. Il TUA fornisce una dettagliata disciplina all'art. 193, commi 2 e ss. in ordine alla redazione, vidimazione, numerazione dei formulari, nonché al numero di esemplari necessari e alla loro destinazione e conservazione* - Tale regime di tracciabilità non si applica né al soggetto che trasporta i rifiuti urbani in quanto affidatario del relativo servizio pubblico, né alle attività di trasporto di rifiuti non pericolosi effettuate dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario non eccedenti le quantità indicate dalla Legge;

<sup>58</sup> costituito, invece, dalle operazioni di recupero energetico, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento - *cfr. art. 3, n. 14 della Direttiva Quadro e art. 183, comma 1, lett. s), TUA* -;

<sup>59</sup> consiste in qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale - *cfr. art. 3, n. 15, Direttiva Quadro e art. 183, comma 1, lett. t), TUA* -. Il recupero può avvenire o **in materia** o **in energia**: quest'ultimo consiste nell'incenerimento dei rifiuti con il fine di produrre energia elettrica, mentre il recupero in materia consiste nel "**riciclo**", che identifica qualsiasi operazione di recupero attraverso la quale i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Esso include il trattamento di materiale organico ma non il trattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento - *cfr. art. 3, n. 17, Direttiva Quadro e art. 183, comma 1, lett. u), TUA* -;

<sup>60</sup> è costituito da qualsiasi operazione diversa dal recupero, anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia - *cfr. art. 3, n. 19, Direttiva Quadro e art. 183, comma 1, lett. z), TUA* -. Principalmente l'attività di smaltimento avviene in discarica, che, tuttavia, lo si ricorda, dovrebbe rappresentare una *extrema ratio*, qualora le altre forme di gestione non risultino possibili;

Si tratta di un sistema a filiera complessa, in cui devono essere temperate diverse esigenze impiantistiche e gestionali in funzione anche della “*scelta politica*” che la Regione intende fare, per garantire la più efficace ed efficiente chiusura del ciclo dei rifiuti.

#### 4. Raccolta differenziata e determinazione dell'impiantistica per le frazioni derivanti.

Le fasi della filiera della *gestione dei rifiuti urbani* si articolano distintamente per le due frazioni di cui si compongono i rifiuti urbani,

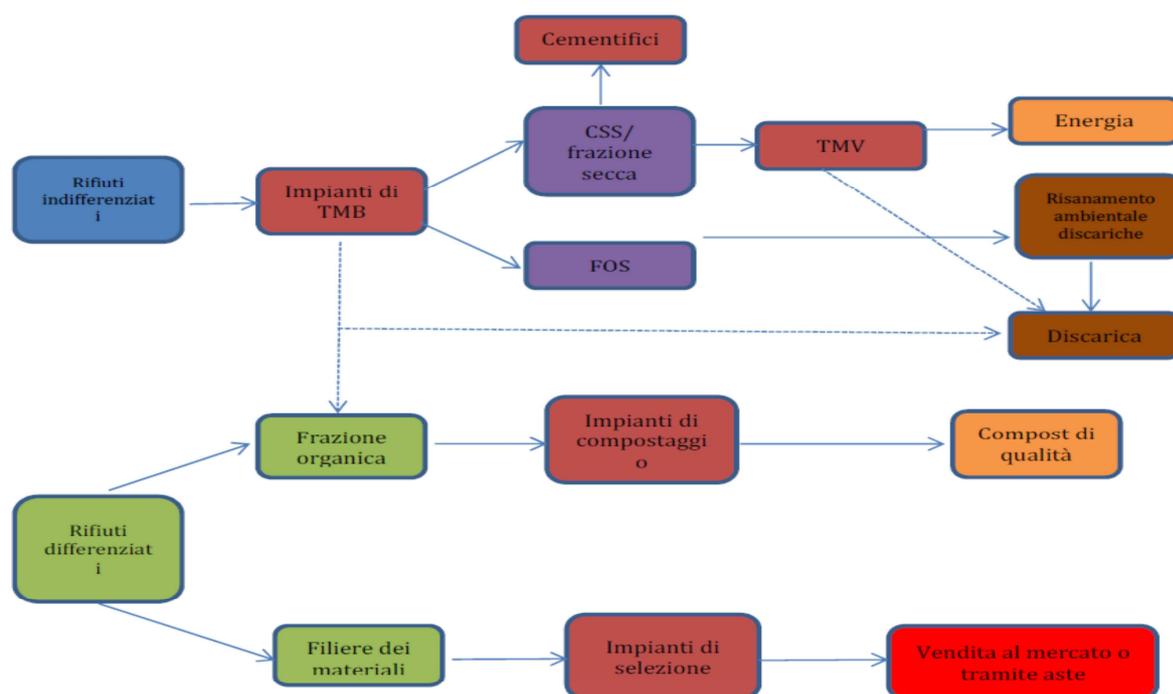
⇒ la *frazione indifferenziata*;

⇒ la *frazione differenziata*,

che si contraddistinguono significativamente tra loro sia sul piano tecnico che sul piano economico.

Le due tipologie di raccolta - *indifferenziata & differenziata* - darebbero luogo fondamentalmente a due distinte filiere di gestione, sinteticamente rappresentate nel grafico seguente, che in ultima analisi si distinguono per le differenti destinazioni finali dei rifiuti:

Grafico 1. la struttura della filiera della gestione dei rifiuti urbani



Nella prima, dopo la raccolta, si attiva una fase intermedia rappresentata dal passaggio attraverso gli impianti di *trattamento meccanico-biologico* (TMB), i quali, determinano una riduzione del volume dei rifiuti ed, in conseguenza, anche del carico attinto dalle discariche e dai termovalorizzatori<sup>61</sup> - *nel primo caso i rifiuti vengono sottoposti a processi di biostabilizzazione che*

<sup>61</sup>l'attività di trattamento meccanico biologico costituisce una fase di lavorazione dei rifiuti urbani indifferenziati intermedia rispetto alle altre due, dal momento che è volta principalmente a ridurre il volume dei rifiuti raccolti e

rendono il conferimento in discarica più sicuro sotto il profilo ambientale, mentre, nel secondo caso i TMB separano meccanicamente la frazione secca dalla componente umida dei rifiuti -.

La componente umida viene utilizzata per produrre la **frazione organica stabilizzata (FOS)**, da intendersi quale **compost** di bassa qualità, in alcuni casi utilizzato - *impropriamente* - anche per la copertura giornaliera delle discariche, nonché per interventi di ripristino ambientale.

La frazione secca viene, invece, sottoposta ad un'ulteriore lavorazione e poi utilizzata, principalmente, per produrre il **cd. combustibile solido secondario (CSS)**, il quale può essere a sua volta impiegato per la produzione di energia negli impianti di termovalorizzazione o per altre utilizzazioni - *come ad es. i cementifici* -. In ultimo, una percentuale mediamente molto bassa della frazione secca (circa l'1%), composta da materiali di natura ferrosa, è destinata al riciclo, mentre gli scarti dei processi di lavorazione sono inviati in discarica.

Il ciclo virtuoso sopra descritto, non viene riprodotto pedissequamente in Sicilia. Qui, entrambe le tipologie di rifiuti, scaturenti rispettivamente dal trattamento meccanico e dalla biostabilizzazione, finiscono direttamente in discarica, tranne alcuni casi in cui la **frazione organica non biostabilizzata**, viene esternalizzata in impianti posti fuori regione, a causa delle scadenti condizioni impiantistiche di alcune piattaforme pubbliche (TMB).

I rifiuti raccolti in maniera differenziata danno origine, come già anticipato, ad una filiera quasi completamente distinta da quella dei rifiuti indifferenziati. Tali frazioni, derivanti dalla **R.D.** possono essere destinate al **riciclo** grazie al considerevole apporto dato dai **Consorzi di Filiera**<sup>62</sup>.

La frazione organica dei rifiuti differenziati costituita dall'umido - **scarti di cucina** -, dopo la raccolta, viene trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost, un prodotto che troverebbe il principale impiego nel settore agricolo come fertilizzante.

Ad oggi, come facilmente desumibile dalle fonti aperte, le numerose attività d'indagine condotte a livello nazionale, hanno evidenziato la sussistenza di parecchi dubbi sulla qualità del **compost** utilizzabile in agricoltura che, se non adeguatamente lavorato/trattato nelle varie fasi di processo, presenterebbe una percentuale elevata di micro-plastiche e di metalli pesanti, alla lunga deleterie per il ciclo biologico dei terreni e, di rimando, per la salute umana.

---

stabilizzarli in vista dello smaltimento in discarica o del recupero energetico attraverso il loro conferimento agli impianti di termovalorizzazione. Se il trattamento meccanico biologico risulta necessario ai fini dello smaltimento in discarica, si osserva, tuttavia, che esso non è essenziale ai fini dell'avvio a termovalorizzazione. Esistono, infatti, numerosi termovalorizzatori, soprattutto al Nord, che bruciano direttamente i rifiuti urbani indifferenziati senza necessariamente che essi siano previamente trattati negli impianti di trattamento meccanico biologico;

<sup>62</sup>istituiti in ambito nazionale al fine di assicurare la responsabilizzazione degli operatori economici, conformemente ai principi di "chi inquina paga" e della responsabilità condivisa, e di realizzare determinati obiettivi di recupero. Tali consorzi sono specifici per tipologia di materiale e hanno l'obiettivo di razionalizzare ed organizzare la raccolta, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità;

Non è un caso che la maggior parte degli impianti di compostaggio di tipo *aerobico* si trovino nelle regioni meridionali, ove si continua a prediligere tale impiantistica nonostante risulti essere più impattante sul territorio.

In questo contesto può assumere una funzione sempre più rilevante il trattamento della frazione organica dei rifiuti mediante *digestione anaerobica*, che consente di abbinare il recupero di materia al recupero di energia.

In definitiva, il processo del recupero del rifiuto urbano assume la connotazione di una vera e propria filiera industriale che, dopo la raccolta su strada, prosegue con l'attività di selezione e trattamento.

La selezione consiste nella separazione delle diverse tipologie di materiali - *per esempio, vetro, alluminio, plastica in caso di raccolta con cassonetto multi-materiale* - o di separazione di diversi tipi dello stesso materiale - *vetri, plastiche, carte e cartoni* -.

Il trattamento, invece, è l'attività che realizza la trasformazione del rifiuto originario in materia prima seconda, al fine della sua valorizzazione economica. Tale attività può essere svolta sia presso la piattaforma di raccolta - *in impianti di proprietà del soggetto affidatario del servizio di raccolta debitamente autorizzati all'effettuazione di tali operazioni* - sia presso impianti di selezione e trattamento localizzati altrove e di proprietà di altri soggetti, generalmente privati.

Il trasporto di questi materiali è relativamente costoso, ragion per cui deve essere limitata la distanza intercorrente tra il luogo di raccolta, nel quale possono trovarsi, e la piattaforma o gli impianti di selezione e trattamento<sup>63</sup>.

Pertanto, il *sistema di gestione dei rifiuti* maggiormente preferibile, in quanto più concorrenziale dal punto di vista economico, dovrebbe essere fondato sul recupero di materia, derivante dall'attività di differenziazione posta in essere a monte della raccolta in quanto:

- il *riciclo*, che segue alla raccolta differenziata sarebbe in grado di attivare numerose filiere a valle consentendo l'espansione di altrettanti mercati, promuovendo la concorrenza dinamica, dal momento che favorisce l'innovazione e lo sviluppo di nuove

---

<sup>63</sup>quanto alla riconducibilità del servizio di selezione e trattamento dei rifiuti alla nozione di bene pubblico si osserva che la quantità di servizio di selezione che può essere fornita dal mercato dipende dalla profittabilità dell'offerta; quest'ultima, a sua volta, dipende dalle possibilità di rivendita del rifiuto post-selezione. Queste possibilità sono massime per le materie riciclabili - *pur se condizionatamente all'andamento dei prezzi delle materie prime* -; sono nulle per la parte non recuperabile (né riciclabile né inviabile a termovalorizzatore). Le attività di selezione e trattamento possono in ogni caso essere lasciate alla concorrenza nel mercato anche se i costi privati di produzione tendono ad essere superiori a quelli sociali, il che potrebbe determinare un livello di riciclo sub-ottimale. Per questo motivo, in molti Paesi, tra i quali l'Italia, si è dato vita a sistemi consortili che operano al fine di finanziare dette attività;

filiera nelle quali i rifiuti vengono trasformati in *input* produttivi per l'industria manifatturiera, soprattutto se alle filiere industriali a monte giungono precisi segnali in grado di migliorare il tasso di riciclabilità dei rifiuti;

- il **recupero di energia**, attiverebbe un'unica filiera, ossia, quella della produzione di energia elettrica (e/o calore).

Il tutto, a discapito dello **smaltimento in discarica** che non consentirebbe alcun tipo di valorizzazione economica del rifiuto poiché non darebbe luogo ad alcun mercato, costituendo un costo sociale sia sotto il profilo ambientale che economico<sup>64</sup>.

In tale ottica, appare più che mai "attagliato" il contenuto riportato nella Direttiva 2008/98/CE che ha imposto agli Stati membri di riciclare almeno il 50% dei rifiuti provenienti dalla raccolta urbana entro il 2020, prevedendo un innalzamento di tale obiettivo al 70% entro il 2030<sup>65</sup>.

In relazione a questi obiettivi, l'Italia è ancora indietro, soprattutto se la revisione delle percentuali di riciclo, proposta dalla Commissione, sarà effettivamente recepita poiché l'attività di riciclo risulta essere un canale di promozione solo parzialmente sfruttato, all'interno del quale l'anello debole appare proprio il circuito dei rifiuti urbani, sebbene in questi ultimi anni si sia assistito ad un sostanziale cambio di rotta<sup>66</sup>.

La corretta organizzazione della **raccolta differenziata**, che si fonda sulla separazione delle diverse frazioni merceologiche, incide sull'effettivo recupero e riciclo dei rifiuti.

I risultati ottenuti dall'Italia, ancora in parte insoddisfacenti in termini di percentuali avviate a recupero riflettono, inevitabilmente, la bassa *performance* in termini di **percentuale di raccolta**

---

<sup>64</sup>sul piano dell'efficienza economica, un sistema di gestione dei rifiuti equilibrato dovrebbe certamente contemplare sia il riciclo sia il recupero di energia. Sulla base di diversi studi basati sulla metodologia della *cd. economic life-cycle analysis*, infatti, riciclo e recupero di energia vanno visti come soluzioni complementari anziché come delle opzioni alternative. Quando la filiera del riciclo si allunga, nel senso che si rendono necessarie molte attività intermedie (di selezione, trattamento, pulizia, ecc.) per la trasformazione del rifiuto in un bene con un valore economico, tale soluzione diventa eccessivamente costosa. Non a caso, alcuni studi hanno evidenziato che in linea generale un sistema di gestione di rifiuti dovrebbe puntare ad un modello misto nel quale circa la metà dei rifiuti urbani prodotti venga avviata a riciclo attraverso la raccolta differenziata, destinando al recupero energetico i rifiuti residuali, provenienti sia dal ciclo dell'indifferenziato, sia dagli scarti delle attività di selezione dei materiali differenziati;

<sup>65</sup>una delle motivazioni addotte dalla Commissione per l'adozione di tali obiettivi risiede proprio nella possibilità di utilizzare le risorse in modo ancor più efficiente ed in tale prospettiva la trasformazione dei rifiuti in risorse è ritenuta un elemento decisivo anche al fine di conseguire notevoli vantaggi in termini di crescita sostenibile e occupazione a costi relativamente ridotti;

<sup>66</sup>quanto appena detto si palesava dal fatto che dei 92,7 milioni di tonnellate di rifiuti avviati a recupero/riciclo nel 2010, quelli che provenivano dal circuito di raccolta urbana, ovvero in ultima analisi dalla raccolta differenziata, erano circa 12 milioni di tonnellate, pari a circa il 13% del totale. Le operazioni di riciclo riguardavano, infatti, ancora prevalentemente scarti di processi produttivi industriali, e dunque, rifiuti di origine non domestica;

**differenziata**<sup>67</sup>, nonostante il Legislatore nazionale abbia imposto ai Comuni il raggiungimento di ambiziosi obiettivi in tal senso (pari al 65% entro il 2012).

Sul punto, vale osservare che simili obiettivi non sono previsti in altri Paesi europei che, invece, avvalendosi della libertà di introdurre nel proprio ordinamento il *mix* di misure ritenute migliore al fine di incentivare il settore dell'avvio a recupero, si sono solo limitati a recepire gli obiettivi stabiliti a livello europeo.

Peraltro, si rileva come il potenziamento della raccolta differenziata, oltre a costituire uno strumento essenziale per promuovere lo sviluppo dei mercati del riciclo delle diverse frazioni merceologiche di provenienza urbana, consente di migliorare l'efficienza produttiva e dunque di ridurre i costi di gestione del servizio pagati da cittadini, dal momento che la gestione complessiva della frazione differenziata è tendenzialmente più economica rispetto alla gestione della frazione indifferenziata.

Sotto questo profilo le *performance* delle Regioni italiane risultano ancora molto diversificate, tant'è che in alcune Regioni il richiamato obiettivo del 65% di raccolta differenziata appare ancora un traguardo lontano.

Fanno eccezione alcune macroaree del Nord che, invece, registrano delle *performance* migliori rispetto alle regioni meridionali, ove fanno eccezione solo i piccoli comuni e non certo le grandi aree metropolitane, nonostante si sia provveduto, per quest'ultime, ad un ripensamento del modello organizzativo del servizio di raccolta urbana dei rifiuti, passando dalla raccolta stradale a quella domiciliare *cd. porta a porta (PAP)*.

---

<sup>67</sup> gli obblighi di raccolta differenziata, oltre ad essere stati ampiamente disattesi, da soli non sono sufficienti nella prospettiva di cogliere i vantaggi economici derivanti dal rientro dei rifiuti nel ciclo produttivo come materie prime seconde. In genere le migliori *performance* di riciclo dei principali Paesi UE sembrerebbero derivare da un *mix* di misure, tra le quali assumono rilievo meccanismi che scoraggiano il ricorso alla discarica, incentivi economici a favore dei cittadini, attraverso la previsione di tariffe puntuali che consentono il pagamento in funzione dei rifiuti prodotti e dei costi di gestione generati, e meccanismi che promuovono la riciclabilità degli imballaggi immessi al consumo;

## 5. Piano Regionale dei Rifiuti in Sicilia.

La Regione Siciliana, negli ultimi decenni, non ha mai conosciuto un periodo di “*gestione ordinaria*” dei rifiuti, se non per brevi periodi, tant’è che l’avvicinarsi di “*procedure contingibili ed urgenti*” ha fatto dell’**emergenza rifiuti**<sup>68</sup> una caratteristica endemica del sistema politico/amministrativo, proprio per l’incapacità delle diverse Giunte regionali, succedutesi nel tempo, di predisporre la programmazione del ciclo integrato della gestione dei rifiuti e di portare avanti una qualsivoglia pianificazione, di fatto, procedendo con misure straordinarie ed emergenziali, senza dare alcuna effettiva prospettiva di sblocco alla situazione, nel medio-lungo periodo, limitando fortemente il nascere e l’affermarsi di una gestione in linea tecnica, economica ed amministrativa, imperniata sull’evoluzione dell’ordinamento ambientale europeo e nazionale.

In aderenza con il dettato normativo anche in Sicilia - *durante la Presidenza Cuffaro nominato Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti* - si costituirono “*ope legis*” ben **27 ATO rifiuti** e le relative società d’ambito, che dovevano avere il compito di gestire il ciclo dei rifiuti, negli ambiti territoriali di riferimento.

---

<sup>68</sup>la prima dichiarazione dello stato di “*emergenza per la gestione dei rifiuti*” deve essere fatta risalire al dicembre del 1998, allorquando il Governo nazionale, con l’ordinanza nr. 2983 del 22 gennaio 1999, voleva porre fine al modello di smaltimento rappresentato dalla esistenza di una discarica per ogni singolo comune e della quasi inesistente raccolta differenziata che, in quegli anni, era pari a circa l’1%, per introdurre un sistema di gestione, conforme a quanto stabilito dall’allora vigente D.Lgs. 22/97 (*c.d. Decreto Ronchi*). Se l’obiettivo di chiudere le discariche comunali veniva raggiunto, tuttavia il risultato pratico fu la loro sostituzione con discariche più grandi, con una maggiore capacità di abbancamento, tale da poter soddisfare le esigenze di più comuni contemporaneamente. L’allora Presidente della Regione, nella sua qualità di Commissario Straordinario, incaricava un comitato scientifico, guidato dal professor **Aurelio Angelini**, con il compito di redigere un *piano dei rifiuti* per uscire dall’emergenza in cui la Sicilia si era venuta a trovare. Il “*Documento delle priorità degli interventi per l'emergenza rifiuti in Sicilia*” (P.I.E.R.), approvato con decreto commissariale nr. 150 del 25 luglio 2000, stabilendo gli interventi prioritari propedeutici al superamento del periodo transitorio dell’emergenza ed al conseguimento dell’autonomia di smaltimento nell’ambito della Regione, attraverso la ricognizione della dotazione impiantistica dell’isola, del flusso dei rifiuti e dei livelli di raccolta differenziata (tutti ancora da raggiungere), individuava e collocava nel territorio la rete impiantistica sia per la frazione umida - *impianti di compostaggio* - che per la frazione secca - *impianti di selezione e valorizzazione* - Il piano, che ricalcava la normativa italiana ed europea non venne mai attuato. In seguito, con l’insediamento del nuovo governo regionale presieduto dall’On. **Salvatore Cuffaro**, si cambierà completamente la strategia poiché, con l’ordinanza commissariale nr. 3190 del 22 marzo 2002, veniva sostituita la produzione del CDR - *prevista dal P.I.E.R. per la frazione residuale della raccolta differenziata* -, con la termovalorizzazione della frazione secca, tramite 4 (quattro) impianti - *Palermo, Augusta, Casteltermeni e Paternò* - che avrebbero dovuto bruciare l’80 per cento dei rifiuti prodotti nella Regione Siciliana. Il progetto, relativo alla costruzione dei quattro termovalorizzatori, si arenò nel luglio 2007 con l’annullamento della gara, da parte della Corte di Giustizia di Lussemburgo, poiché non conforme alle norme europee. Anche l’On.le **Raffaele Lombardo**, subentrato nel 2008 al dimissionario Salvatore Cuffaro - *coinvolto nell’inchiesta che lo portò alla condanna per mafia* -, dopo aver inizialmente difeso i quattro mega inceneritori, provvedeva a bandire una nuova gara finalizzata alla realizzazione degli stessi che, però, andava deserta per via di una clausola che imponeva, al vincitore, l’implicito risarcimento dell’aggiudicatario precedente;

Tale modello organizzativo<sup>69</sup>, come di fatto certificato, a posteriori, anche dalla Corte dei Conti, portò la Regione Siciliana ad un'emergenza finanziaria gravissima<sup>70</sup> data dal fatto che molti enti locali, depennarono dai propri capitoli di bilancio la voce “*gestione rifiuti*”, trasferendo alle società d'ambito il proprio personale addetto all'igiene urbana - *quasi tutto il precariato del bacino dei lavoratori socialmente utili e molti di quelli in capo a diverse agenzie di lavoro interinale* -.

Nel corso dell'aprile del 2010, vista la crisi gestionale ed economica degli ATO, l'Assemblea Regionale Siciliana approvava la *Legge Regionale 8 aprile 2010 n. 9*, per riformare l'intero sistema di gestione dei rifiuti, in sintonia con il piano scritto nel 1999 durante il primo commissariamento, ma anche attraverso la riduzione degli ATO con il contestuale passaggio a delle nuove società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti (SRR).

La Legge Regionale di cui sopra costituiva la prima normativa siciliana nel settore della gestione integrata dei rifiuti urbani e della messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, recependo i principi di *precauzione, prevenzione e proporzionalità*, di *responsabilizzazione e cooperazione* di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo di beni da cui si originano i rifiuti, indicando i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti, riconoscendo il ruolo dei comuni, quali responsabili del servizio erogato ai cittadini, con le entrate derivabili dalla riscossione<sup>71</sup>.

Inoltre, la sopra richiamata Legge Regionale, per la prima volta, regolamentava gli aspetti relativi ai contenuti dei contratti, prevedendo idonea polizza fidejussoria a garanzia, stabilendo che gli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti, comprese le opere e le infrastrutture connesse da considerarsi di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, potevano essere ubicate anche in zone classificate “*agricole*” dagli strumenti urbanistici vigenti, *purché distanti almeno 5 chilometri dal perimetro del centro abitato*.

---

<sup>69</sup>in deroga alla previsione della normativa nazionale, mentre in tutta Italia venivano istituiti dai comuni attraverso i consorzi, in Sicilia – *dove ancora adesso sono commissariati in attesa di liquidazione* – erano società per azioni: un escamotage per evitare i controlli e le regole di trasparenza a cui devono sottostare gli enti operanti nel settore pubblico;

<sup>70</sup>il 9 luglio del 2008 il governo Lombardo, con DA n. 2171, istituì, ai sensi della legge regionale n. 19 del 2005, un **fondo di rotazione** che in teoria avrebbe dovuto essere finalizzato all'infrastrutturazione della gestione, ma di fatto però venne impiegato solamente per pagare stipendi e parte dei debiti già accumulati dalle società d'ambito;

<sup>71</sup>in base a tale normativa, ai sensi e per gli effetti del disposto di cui all'**art. 2 L.R. 9/2010**, veniva sancito che la Regione, provvedesse anche:

- ♦ *al rilascio dell'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti speciali, nonché dell'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, secondo le disposizioni statali e comunitarie e sulla base di quanto stabilito dal piano regionale di gestione dei rifiuti (cfr. lettera d);*
- ♦ *all'approvazione dei progetti e all'autorizzazione all'esercizio delle attività relative ad impianti di recupero e smaltimento rifiuti, previste dagli articoli 208, 210 e 211, Testo Unico Ambientale (cfr. lettera g);*
- ♦ *al rilascio dell'autorizzazione a smaltire, per un periodo limitato, rifiuti urbani presso impianti ubicati fuori dal territorio provinciale di produzione degli stessi nei casi previsti dall'articolo 191, Testo Unico Ambientale (cfr. lettera n);*

Il faticoso tentativo di operare in un regime ordinario, veniva interrotto con la dichiarazione di un nuovo stato di emergenza, disposta dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi che, emanando in data 9 luglio 2010 un'apposita Ordinanza di Protezione Civile nr. 3887, nominava il Presidente pro-tempore della Regione Siciliana quale "**Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti**"<sup>72</sup>, prevedendo la possibilità, per quest'ultimo, di poter usufruire di ampie deroghe alle leggi, compresa la stessa Legge Regionale n. 9/2010.

La gestione dei rifiuti in Sicilia, dal 2010 ad oggi, veniva affrontata, dapprima, attraverso i dispositivi conseguenti all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3887 del 2010 e, successivamente, attraverso l'emanazione di **ordinanze contingibili ed urgenti - ai sensi dell'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006**<sup>73</sup> -, emesse dal Presidente della Regione, dove le capacità di abbancamento in discarica, il trattamento dei rifiuti, la costituzione delle SRR, la raccolta differenziata dei comuni, l'impiantistica a supporto del riciclo e molto altro ancora veniva regolamentato attraverso tali provvedimenti di *somma urgenza* che contenevano deroghe a diverse norme regionali, nazionali ed europee.

In definitiva, con il passare del tempo, l'istituto del commissariamento si dimostrò fallimentare poiché non riuscì ad assolvere il compito per cui era nato, ovvero, quello di uscire dall'emergenza, di fatto, **non attivando un effettivo "ciclo integrato dei rifiuti"**.

Non a caso, tutti i più importanti atti emanati dal 2010 in poi, non saranno collegati a nessun **Piano Regionale dei Rifiuti. Essi, seguiranno la logica della continua e perdurante emergenza che oggi sta esibendo un conto oneroso.**

L'attuale e persistente problema dell'emergenza nasceva, proprio, dall'incapacità di non aver messo in campo una seria "**gestione dei rifiuti**" incentrata sulla raccolta differenziata e sul recupero di materia, per il semplice motivo che, i governi succedutisi nel corso degli ultimi anni, avevano sempre cercato soluzioni alternative, normalmente finalizzate a favorire l'uso di tecnologie che, ben presto, si sono rivelate impraticabili sul piano economico.

---

<sup>72</sup> stato di emergenza nel territorio della Regione siciliana in materia di gestione dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi;

<sup>73</sup> la grave condizione di criticità nel settore rifiuti della discarica di Bellolampo - sia per gli aspetti di gestione del percolato, sia per l'incendio del luglio del 2012, che ha portato al sequestro dell'intera area nell'aprile del 2013 - ha indotto il Governo nazionale a dichiarare nuovamente lo stato di emergenza in materia di rifiuti con l'approvazione del decreto legge n. 43 del 2013 che interessava esclusivamente la città di Palermo e la discarica di Bellolampo (al fine di completare le attività di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3875 del 2010, nonché quelle previste dall'articolo 1, comma 2, della medesima ordinanza) per poi comprendere, con la legge di conversione n. 71 del 2013, l'implementazione del sistema impiantistico regionale e la proroga dello stato di emergenza sino al 31 dicembre 2013 e la nomina, da parte del Presidente della Regione Siciliana, del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, dr. Marco Lupo, quale commissario delegato. A quest'ultimo, veniva intestata la contabilità speciale 5446 nonché i poteri di deroga di cui all'art. 9 della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3887 del 2010;

In generale, non essendosi dotata di un adeguato *Piano Regionale dei Rifiuti*, la Sicilia ha continuato a procrastinare gli interventi finalizzati alla realizzazione di appropriata impiantistica pubblica, con la paventata ipotesi di dover destinare i propri rifiuti in altre regioni o, addirittura all'estero, con una ricaduta, in termini economici, alquanto considerevole per gli utenti finali.

Il **Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti**<sup>74</sup>, redatto dopo la nomina del Presidente pro tempore, quale commissario delegato, veniva approvato con decreto del Ministero dell'Ambiente, in data 11 luglio 2012 ma, a distanza di circa sette anni, non si era perfezionato, giacché l'adeguamento approvato dalla successiva Giunta Regionale - nel gennaio del 2016 - avrebbe avuto bisogno di una nuova **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**.

L'adeguamento, del **Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti**, da parte della Regione Siciliana scaturiva dal fatto che, in data 7 agosto 2015, l'allora Presidente pro-tempore del Consiglio dei Ministri, di fronte all'inoperatività dell'Assemblea Regionale Siciliana, inviava una diffida affinché il Presidente *pro tempore*, approvasse entro 60 giorni, il "**Piano Regionale di gestione dei rifiuti**", adeguato alle prescrizioni definite in sede di **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**, dal Ministero dell'Ambiente con decreto nr. 100, datato 28 maggio 2015<sup>75</sup>.

In risposta alla diffida avanzata dal Governo nazionale, mediante deliberazione della Giunta Regionale n. 2 del 18 gennaio 2016, veniva approvato l'adeguamento alle prescrizioni di cui sopra che, sebbene riguardava i rifiuti urbani, non includeva alcun rapporto sullo stato della gestione dei rifiuti speciali<sup>76</sup>.

Il 4 maggio 2016, attraverso la delibera di giunta nr. 174, il Presidente della Regione chiedeva, ufficialmente, ai competenti organi dello Stato la **dichiarazione dello stato di emergenza**, per la grave situazione in cui versava il sistema dei rifiuti, nel territorio della Regione Siciliana, per un periodo di dodici mesi.

---

<sup>74</sup>il crono programma previsto nel piano del 2012 è stato del tutto disatteso poiché conteneva un preciso schema in forza del quale, entro gennaio 2014, sarebbe dovuta cessare l'emergenza nella Regione siciliana. A più riprese la stessa Commissione europea aveva chiarito la necessità per la Sicilia di dotarsi di un nuovo piano rifiuti. Basti pensare che con nota del 12 marzo 2015 Bruxelles precisava: "*questi servizi chiederanno alle autorità italiane di chiarire in quale misura sia stato attuato il piano di gestione dei rifiuti della Sicilia adottato nel 2012 e di garantire che il prossimo piano sia concepito e attuato in modo da ottenere un significativo aumento della raccolta differenziata, del recupero e del riciclaggio*";

<sup>75</sup>quanto, invece, alla questione della **VAS (Valutazione Ambientale Strategica)** bisogna aggiungere che con nota del 28 aprile 2015 la Regione Siciliana comunicava al MATTM che risultava essere in corso la procedura di aggiornamento del piano e che tale aggiornamento sarebbe stato sottoposto alla verifica di assoggettabilità alla VAS regionale. Sull'andamento di tale procedura non si ebbero mai riscontri;

<sup>76</sup>in merito, bisogna aggiungere che, per il D.Lgs. 152/06 ss.mm.ii. la **VAS** costituisce, per i piani ed i programmi attuativi a cui si applica, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. Ne consegue che i provvedimenti amministrativi di approvazione, adottati senza la Valutazione Ambientale Strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge;

A fronte della predetta delibera di Giunta, il Governo nazionale non concedeva lo *status speciale* alla Regione Siciliana, consentendo, tuttavia, al Presidente della Regione la possibilità di emanare ulteriori “**ordinanze contingibili ed urgenti**”, ai sensi dell’articolo 191 comma 4 del D.Lgs. 152/06 ss.mm.ii., per proseguire l’esercizio delle discariche esistenti nel territorio regionale sulla base di quanto già disposto con le precedenti ordinanze, al fine di:

- 1) *potenziare la capacità, entro i limiti di legge, degli impianti di compostaggio in esercizio nel territorio della Regione Siciliana;*
- 2) *ridurre la tempistica per la realizzazione degli impianti, soprattutto quelli dedicati alla raccolta differenziata, previsti dal “Piano stralcio per l’attuazione degli interventi per l’implementazione impiantistica”;*
- 3) *attivare ogni strumento utile per il conferimento dei rifiuti.*

Alquanto eloquente, in tal senso risultava essere la sintesi che si traeva dalla lettura della **Relazione Territoriale sulla Regione Siciliana** edita dalla *Commissione Bicamerale sul Ciclo dei Rifiuti*<sup>77</sup> ove, nella fattispecie, veniva ribadito come pur essendo cambiata la modalità, di fatto, non veniva cambiata la sostanza tant’è che si continuava ad andare in deroga alle diverse norme regionali, nazionali ed alle direttive europee.

In sostanza, con l’emissione di tali *ordinanze contingibili ed urgenti*, se l’intento era quello di velocizzare le procedure e le tempistiche, ai fini dell’approntamento di quanto riportato ai sopra elencati punti programmatici, di fatto, si continuava a dare impulso alle discariche presenti sul territorio rendendole più che mai necessarie ed indispensabili per la **chiusura del ciclo del rifiuto**, “*mistificando*” il tutto con la necessità di evitare problematiche di carattere sanitario e di decoro urbano.

La *situazione emergenziale*, acuitasi agli inizi del 2015, in questi ultimissimi anni veniva sempre fronteggiata con l’emissione di apposite *ordinanze contingibili ed urgenti*<sup>78</sup>, anch’esse emesse ai sensi dell’art. 191 del D.Lgs. nr. 152/2006 ss.mm.ii, che permettevano il ricorso a speciali

---

<sup>77</sup> relatori: On.le Alessandro Bratti, On.le Stella Bianchi e On.le Renata Polverini;

<sup>78</sup> si tratta di atti emanati da autorità amministrative, adottati sul principio/presupposto della necessità e dell’urgenza, sopra materie e per fini genericamente indicati dalla legge, caratterizzandosi rispettivamente da ogni altro atto amministrativo perché il contenuto non è stabilito dalla norma, ma è discrezionalmente determinabile, secondo le circostanze/esigenze decretate. Mentre in dottrina è ancora acceso il dibattito tra coloro che sostengono che tali atti hanno carattere normativo e coloro che invece sostengono il contrario, la Corte Costituzionale ha invece preso chiaramente posizione. Infatti, ha escluso che, in riferimento alle *ordinanze contingibili e urgenti*, possa parlarsi di forza normativa, trattandosi di atti amministrativi circoscritti quanto ad efficacia temporale che territoriale. I parametri utili, atti a valutare l’adeguatezza dei poteri di necessità ed urgenza, sono il principio di legalità attraverso il quale viene astrattamente predeterminata la legittimità di queste ordinanze, ed il criterio della *proporzionale-adeguatezza* attraverso il quale è possibile stabilire la latitudine dei poteri derogatori, individuando sia le norme la cui efficacia giuridica può essere sospesa, sia la misura temporale e spaziale dell’intervento necessitato ed urgente;

forme di *gestione di rifiuti* in deroga alla normativa vigente<sup>79</sup>, tanto da protrarsi, **sino al maggio 2019**.

Lo “*stato di fatto*” che oggi si ricava conferma come, a conclusione di più di un ventennio (1999-2020), il settore dei rifiuti in Sicilia ha continuato a versare in una condizione di crisi permanente, sempre contrassegnata da un susseguirsi di procedure e di provvedimenti contingibili e urgenti, che hanno fatto dell'emergenza la caratteristica peculiare, costituendone gli *strumenti ordinari di gestione del sistema rifiuti*.

Nonostante la quasi ininterrotta gestione commissariale, finalizzata a facilitare l'organizzazione del sistema integrato ed a velocizzare la realizzazione e l'esercizio dell'impiantistica pubblica, di fatto, sono rimasti sostanzialmente inattuati i *piani regionali dei rifiuti urbani* del 2002 e del 2012 in quanto:

- ⇒ *non sono stati minimamente raggiunti gli obiettivi della raccolta differenziata;*
- ⇒ *non sono state realizzate le principali opere del sistema impiantistico;*
- ⇒ *non è stata acquisita l'efficienza gestionale per la quale erano stati istituiti gli **Ambiti Territoriali Ottimali**, la cui conduzione tecnica e finanziaria, fuori da ogni controllo, ha determinato il definitivo collasso del sistema.*

Infatti, operando nell'emergenza, le rilevanti disponibilità economiche sono rimaste in parte inutilizzate o non impiegate al meglio e gli stanziamenti economici, spesso provenienti da fondi europei, sono stati finalizzati quasi esclusivamente al superamento delle crisi locali, mentre le risorse, in linea con la pianificazione, sono state impiegate per realizzare interventi complementari, tra l'altro, quasi sempre osteggiati dalle comunità locali.

Non a caso, negli ultimi anni, in continuità con il passato, le scelte impiantistiche sono state indirizzate a sostenere l'uso di tecnologie non allineate alle politiche di recupero di materia

---

<sup>79</sup>in quest'arco temporale, particolare rilevanza assunse il Ministero dell'Ambiente che, al fine di dipanare la crisi nei tempi concordati con i vertici politici nazionali, attraverso l'emanazione, in data **08/03/2018**, dell'**Ordinanza di Protezione Civile nr. 513**, cercò di pianificare gli interventi necessari ad uscire dalla fase di emparse mediante la:

- 1) realizzazione di una discarica per i rifiuti non pericolosi, meglio conosciuta come settima vasca, da realizzare presso la piattaforma impiantistica di Bellolampo, nel comune di Palermo;
- 2) lavori per la messa in esercizio della discarica per rifiuti non pericolosi – III° vasca superiore – e realizzazione di nuovo impianto di TMB in c.da Balza di Cetta, nel comune di Castellana Sicula (PA);
- 3) lavori di completamento e potenziamento dell'impianto di compostaggio della frazione organica, proveniente da raccolta differenziata, ubicata presso contrada Pozzo Bollente, nel comune di Vittoria (RG);
- 4) realizzazione di una nuova vasca di discarica per rifiuti non pericolosi, nel comune di Trapani, alla contrada Borranea;
- 5) piattaforma per la gestione dei rifiuti – FORSU - nel Comune di Trapani;
- 6) progetto di discarica per rifiuti non pericolosi e la realizzazione dell'impianto di compostaggio nella zona industriale ASI del comune di Casteltermini (AG).

A distanza di più di tre anni, non tutte le strutture impiantistiche di cui sopra sono state realizzate.

e impraticabili sotto il profilo economico, tanto che una tra le cause dell'ininterrotta **emergenza rifiuti in Sicilia**, è riconducibile ad una responsabilità data dall'incapacità politica di promuovere un "**sistema di gestione dei rifiuti**" efficacemente organizzato, centrato sul recupero di materia e svincolato da pressioni economiche, quest'ultime quasi sempre "*assoggettate da interessi clientelari e da infiltrazioni malavitose*".

In tale contesto di carenza programmatica, l'attività autorizzativa ha sconfinato facilmente nell'arbitrarietà, intesa come potenziale fonte di comportamenti illegittimi o, ancora peggio criminosi, facilitata dal mantenimento di un sistema basato sull'emergenza e sul caos, agevolando la concessione di autorizzazioni spesso in contrasto l'una con l'altra, unitamente alla costituzione di un sistema incoerente con la pianificazione territoriale, del tutto inadeguato ai reali bisogni di abbancamento dei rifiuti urbani e di gestione delle diverse frazioni differenziabili, tra cui spicca la problematica connessa alla mancata presenza di validi impianti di trasformazione della **FORSU**<sup>80</sup> nel territorio di competenza, in ossequio al principio di **prossimità** ed **autosufficienza**.

Nel dichiarato tentativo di porre rimedio a tale incresciosa situazione, il **Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti**, in data 5 giugno 2015, emanava il cd. "**piano stralcio**" per l'attuazione degli interventi finalizzati all'implementazione impiantistica, con lo scopo di raggiungere tre importanti obiettivi:

- 1) **aggiornare il piano rifiuti del 2012;**
- 2) **dimostrare al Ministero dell'Ambiente di avere un programma valido per uscire dalla crisi emergenziale;**
- 3) **ottenere, dal competente Ministero, l'attuazione del comma 4 dell'articolo 191 del Decreto Legislativo nr. 152/06 ss.mm.ii., affinché il Presidente della Regione Siciliana potesse continuare, per lo stretto tempo necessario, a firmare le Ordinanze Contingibili ed Urgenti, utili a derogare sia alle potenzialità nominali giornaliere di abbancamento che al trattamento dei rifiuti.**

Il "**piano stralcio**", pertanto, oltre a contenere le linee programmatiche generali, veniva predisposto anche al fine di prorogare le gestioni dell'impiantistica regionale sia pubblica che privata definita di "**pubblica utilità**", ai sensi dell'articolo 17 della Legge Regionale nr. 9/2010,

---

<sup>80</sup>è il materiale raccolto dalla raccolta differenziata dell'organico. Si tratta di residui di cibo o preparazioni alimentari e frazioni assimilabili, come carta per alimenti sporca di residui alimentari. La **FORSU** costituisce il 30 - 40% in peso, dei rifiuti solidi urbani;

facendo sempre ricorso alle speciali forme di gestione dei rifiuti - *previste dall'articolo 191 del D.Lgs. 152/06* -.

Il tutto, esclusivamente, nelle dichiarate more dell'entrata in esercizio dell'impiantistica pubblica, in corso di costruzione ed in corso di programmazione, nella prospettiva di implementare gli impianti di tritovagliatura e preselezione del rifiuto, con lo scopo di aumentare la *frazione secca* da valorizzare, diminuendo quella da conferire nelle discariche.

Purtroppo, la strategia operativa all'epoca teorizzata, rimaneva una mera utopia poiché, non riuscendo nell'intento di valorizzare ulteriormente la *frazione secca*, questa, non trovava valida ubicazione al di fuori del conferimento in discarica, condizionando la *gestione dei rifiuti urbani*, con l'inevitabile ricorso al *sistema delle discariche*.

Analoga strategia, in un certo qual modo, si protraeva anche con la governance regionale attuale la quale, chiamata a redigere l'ennesimo **Piano Regionale dei Rifiuti**, approvato dalla giunta nel mese di marzo 2019, ha dovuto subire la contestazione da parte del Ministero dell'Ambiente che, addirittura, così come apparso sui maggiori quotidiani d'informazione, lo ha stigmatizzato sotto l'aspetto operativo oltretutto lessicale.

Le osservazioni, proposte dal dicastero competente, derivanti dalla consultazione tra le Direzioni Generali del MATTM, venivano avanzate in quanto il documento in questione risultava essere privo delle informazioni e delle analisi tecniche fondamentali, ai fini della valutazione della sostenibilità ambientale, facendo riferimento ad attività e contenuti che nel seguito del documento, venivano descritti in linea teorica, mai supportate da metodologie ed analisi tecniche che mettevano in discussione la qualità e, soprattutto, la veridicità dei dati forniti.

In definitiva, veniva presentato un **Piano Regionale dei Rifiuti** mancante degli indirizzi programmatici, che non dettava alcun indirizzo gestionale, anzi, procrastinava scelte cruciali in un intervallo di tempo molto ampio che si pensava di appianare con i concomitanti lavori parlamentari che potessero portare alla tanto vituperata "*riforma di settore*".

Infatti, nonostante il disegno di legge, a lungo dibattuto ed approvato presso la *Commissione Ambiente e Territorio* dell'**Assemblea Regionale Siciliana**, nel mese di novembre 2019, questo registrava il parere sfavorevole della maggioranza del Parlamento isolano, rendendo più che mai impossibile avviare una programmazione sulle infrastrutture e sulla relativa impiantistica atta alla risoluzione o, quanto meno, ad alleviare le diverse problematiche connesse al **ciclo dei rifiuti urbani** nella Regione.

Solo i recenti fatti di cronaca, connessi alla visita *della Commissione Parlamentare sul Ciclo dei Rifiuti*, finalizzata ad accertare la grave crisi nella gestione dei rifiuti urbani nel capoluogo regionale, avvenuta nei mesi di settembre/ottobre 2020, hanno indotto la *Commissione Ambiente e Territorio* dell'Assemblea Regionale Siciliana ad accelerare l'approvazione del **Piano Regionale per la gestione dei Rifiuti urbani in Sicilia** che, di fatto, si è concretizzato solo in data **10/10/2020**.

A fronte di quanto sopra con Decreto Presidenziale n.8, datato 12 marzo 2021<sup>81</sup>, l'attuale Presidente della Regione, in attuazione al disposto dell'art. 9 della Legge Regionale 8 aprile 2010 n. 9, approvava il **Piano Regionale per la gestione dei rifiuti urbani (PRGRU)**<sup>82</sup>, gli elaborati tecnici e gli altri atti di seguito elencati, tutti costituenti parte integrante:

- ⇒ *rapporto ambientale;*
- ⇒ *dichiarazione di sintesi;*
- ⇒ *Allegato 1 – Linee guida;*
- ⇒ *Allegato 2 – Programma di prevenzione e monitoraggio;*
- ⇒ *Allegato 3 – Programma di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da conferire in discarica (RUB).*

In dettaglio, veniva evidenziato che quanto approvato, costituiva aggiornamento del precedente Piano regionale per la gestione dei rifiuti, adottato dal Commissario delegato per il superamento dell'emergenza - *approvato, ai sensi dell'art. 1, comma 2, O.P.C.M. n. 3887/2010, dal MATTM con decreto prot. n. GAB- DEC-2012-0000125 dell'11 luglio 2012 ed adeguato alle prescrizioni di cui al D.M. n. 100 del 28 maggio 2015 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare -*, di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 2 del 18 gennaio 2016.

Particolare interesse, ha destato la lettura di alcuni articoli del sopracitato decreto presidenziale che per brevità espositiva si riportano:

---

<sup>81</sup> pubblicato, in data 09 aprile 2021, sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana;

<sup>82</sup> si legge nel decreto presidenziale che il PRGRU approvato, costituisce uno stralcio, con specifico riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, del Piano regionale disciplinato all'art. 9 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9.

Il **PRGRU**, in attuazione della normativa prescrittiva europea, nazionale e anche dell'art. 9, comma 4, della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 con specifico riferimento alle parti che concernono i rifiuti urbani non pericolosi, **individua, definisce e descrive 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.**

La Regione provvede ad aggiornare, con successivi decreti emanati ai sensi dell'art. 9 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, il Piano dei rifiuti speciali e il Piano delle bonifiche dei siti contaminati;

#### **Art. 6.**

##### **Gestione integrata dei rifiuti: Modalità**

1. *Attraverso l'attività amministrativa di ricognizione, di valutazione e partecipazione pubblica, la Regione ha redatto il PRGRU ponderando gli interessi e la singolarità dei territori per ricondurre ad una pianificazione unitaria di sintesi. Il PRGRU, in particolare, per il riciclaggio e il recupero recepisce il principio di prossimità degli impianti con riferimento all'intero territorio regionale.*
2. *Gli Enti di Governo di ciascun ambito territoriale ottimale assicurano la gestione integrata dei rifiuti urbani non pericolosi, affidando il servizio secondo le modalità previste dalla normativa unionale e nazionale che disciplina i servizi pubblici locali e in ossequio alla normativa sui contratti pubblici.*
3. *La disposizione di cui al comma precedente trova applicazione anche per l'affidamento, ove necessario, di un singolo segmento del servizio.*
4. *Le autorizzazioni:*
  - a) *all'impiantistica di titolarità pubblica restano condizionate al rispetto dei Piani d'ambito e, la coerenza di tale impiantistica con questi ultimi, deve essere attestata dalle competenti Autorità d'ambito;*
  - b) *all'impiantistica di titolarità privata, inerenti alla gestione dei rifiuti urbani, restano condizionate al nulla osta dell'Autorità d'Ambito; per l'esercizio e l'alimentazione dell'impianto il richiedente deve attestare documentalmente la titolarità del flusso dei rifiuti pubblici di cui è affidatario, nel rispetto della normativa.*

#### **Art. 7.**

##### **Aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero**

*I criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti dei rifiuti e i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, sono indicati alla Tabella n. 77 "Criteri localizzazione degli impianti" di cui al rapporto ambientale e riportati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, in base al fattore ambientale e secondo criteri escludenti, penalizzanti e/o preferenziali.*

*Nel rispetto della normativa, gli impianti sono localizzati preferibilmente, con esclusione delle discariche, nelle aree industriali.*

#### **Art. 8.**

##### **Impianti esistenti e pianificazione d'ambito**

*In relazione ai fabbisogni propri dell'ambito territoriale di competenza, l'Ente di Governo, ai fini della pianificazione d'ambito, procede alla previa verifica della coerenza e compatibilità degli impianti dei rifiuti esistenti con le strategie del PRGRU, sulla base del principio di autosufficienza bacinale e/o di prossimità.*

#### **Art. 10.**

##### **Iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti e a favorire il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero**

*In coerenza con le direttive europee che compongono il "pacchetto economia circolare", la prevenzione, il riutilizzo dei rifiuti sono un obiettivo prioritario nella gestione dei rifiuti della Regione siciliana. Nell'ambito della riduzione dei rifiuti la Regione siciliana opera, tra l'altro, attraverso:*

*misure attive, che obbligano i produttori alla prevenzione e al riutilizzo dei rifiuti, anche attraverso buone pratiche e strumenti di incentivazione economica quali, sistemi di restituzione cauzionali e obiettivi quali-quantitativi, tra cui:*

*incentivi al riciclaggio e recupero dei rifiuti da imballaggio, tramite i consorzi di filiera, i quali riconoscono al servizio pubblico locale, ovvero al titolare dello stesso o suo soggetto delegato, i corrispettivi dei consorzi di filiera e, ove accordate, altre provvidenze o utilitas; il ricorso ai Consorzi autonomi per talune tipologie di rifiuti di imballaggio, alternativo per i comuni che non aderiscono ad accordi di filiera attuativi dell'Accordo ANCI-CONAI;*

*Art. 11.*  
**Incenerimento dei rifiuti urbani**

*1. Il PRGRU 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 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo e ss.mm.ii.*

Agli occhi di un lettore, la disamina del decreto presidenziale di cui sopra recepirebbe importanti principi, quali quello di **autosufficienza** e **prossimità** degli impianti nonché, in coerenza con le direttive europee, i principi di **prevenzione** e **riutilizzo** dei rifiuti, di fatto, posti a fondamento per la risoluzione delle diverse problematiche connesse alla gestione dei rifiuti nella Regione siciliana. **Ma in realtà non è proprio in tali termini.**

Purtroppo, tra la lettura del vigente **PRGRU** e la reale sussistenza dell'impiantistica, quest'ultima posta a fondamento per la risoluzione delle diverse problematiche isolane, il divario risulterebbe evidente, a comprova dell'inconsistenza/incapacità dei competenti uffici assessoriali di elaborare una strategia operativa indirizzata alla valorizzazione dei rifiuti, più che altro indirizzati dal potere politico a tamponare le cicliche emergenze che di volta in volta si affacciano, con atti amministrativi spesso non molto aderenti alla normativa di settore.

In realtà, il piano regionale approvato, non risulterebbe essere attagliato alle vere esigenze maturate nel corso di questi ultimi anni poiché basato su stime risalenti al 2017 e su dati non perfettamente in linea o comunque basati su una visione **discaricocentrica** del sistema rifiuti.

Oltre a quanto sopra, stesso ragionamento deve essere fatto per l'ulteriore impiantistica a supporto delle altre tipologie di rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata, prima fra tutte la frazione organica.

Infatti, l'aumento vertiginoso della percentuale di **R.D.**, da parte dei comuni isolani, se da un lato ha finalmente portato la Sicilia a non essere il fanalino di coda delle statistiche nazionali, dall'altro, ha evidenziato la carenza delle strutture dedite alla gestione delle specifiche frazioni.

Tali impianti, come ampiamente desumibile dalla disamina degli allegati che costituiscono il **PRGRU**, sono quasi tutti gestiti da soggetti privati e, perlopiù, concentrati in determinate fasce territoriali, facendo venire meno quella capillarità impiantistica, quanto meno posta a base provinciale che, spesso e volentieri, induce i produttori del rifiuto a doverlo esternalizzare, facendo ricorso a soggetti terzi - **cd. intermediari** - fuori dal contesto locale se non addirittura isolano, con costi di gestione esorbitanti da ripartire successivamente sui contribuenti, non assolvendo ai principi di **autosufficienza** e **prossimità** posti a base della normativa ambientale e del Piano Regionale.

Non a caso, le vicende giudiziarie di questi ultimi anni, hanno aperto uno squarcio sulla **malagestio** delle diverse epoche sia emergenziali che ordinarie, appurandone non solo la mancata programmazione degli interventi da compiere sui rispettivi territori, consequenziale ad una miope visione non solo delle diverse strutture assessoriali - *spesso volutamente disorganizzate e non articolate con le dovute professionalità* -, ma anche l'inefficacia procedurale nel compiere gli atti amministrativi di rispettiva competenza in tempi ragionevoli, in modo da far ripartire le impiantistiche pubbliche o a sbloccare gli iter di alcune di esse ancora chiuse che potrebbero dare respiro ad interi territori provinciali.

Le difficoltà pianificatorie, amministrative e gestionali proprie di questa Regione risultano ampiamente desumibili dalla lettura della **Relazione sul Ciclo dei Rifiuti in Sicilia** edita dalla **Commissione Parlamentare Antimafia** dell'ARS, da cui emerge come in un settore critico ed al contempo strategico come quello della pianificazione/organizzazione degli interventi ambientali - *compreso il rilascio delle relative autorizzazioni all'esercizio dei siti di gestione rifiuti* - siano stati collocati dalla *governance* politica soggetti che non avessero alcuna conoscenza dello specifico settore.

A nulla è valso il cambiamento di rotta che, da più parti dell'opinione pubblica, era stato sensibilizzato mediante il ricorso a soggetti esterni che, in ragione della specifica competenza nel settore ambientale, potevano incidere nelle scelte future.

Il routinario *spoils system* voluto dalla politica che ha interessato la guida del competente assessorato regionale, rappresenterebbe un ritorno al passato con il depauperamento di un'azione riformatrice che, forse, alla lunga avrebbe potuto fornire qualche risultato positivo.

Oggi, purtroppo, non si può che assistere al solito clamore mediatico finalizzato al consenso elettorale, che procedendo alla declamazione di “*nuove*” ed “*innovative*” tecnologie impiantistiche che possono risolvere le ataviche problematiche connesse alla gestione dei rifiuti in Sicilia, tende a celare agli occhi dell'opinione pubblica l'incompletezza del **Piano Regionale**.

Nello specifico, mi riferisco ai tanto vituperati inceneritori di rifiuti urbani dell'era cuffariana, adesso riportati in auge attraverso l'apertura sancita dal disposto del richiamato art. 11 del Decreto Presidenziale n.8, del 12 marzo 2021 purché “*facciano ricorso a tecnologie atte a garantire i requisiti di efficienza energetica*” facendogli assumere nei dibattiti pubblici il termine di “*termoutilizzatori*”, non facendo trasparire un aspetto non poco importante dato dalle tempistiche procedurali necessarie per l'approvazione del progetto, nonché della relativa realizzazione e messa in esercizio degli stessi che, invece, imporrebbe un iter temporale di circa 3/5 anni, qualora non

intervengano contenziosi di carattere burocratico/amministrativo, dipanabili solo attraverso il ricorso al Giudice Amministrativo.

A fronte dell'approvazione del **PRGRU** e della successiva esternalizzazione mediatica del prodotto elaborato nel corso di un triennio, anche facendo ricorso a professionalità esterne tratte dal mondo universitario, a distanza di poche settimane le ereditarie problematiche relative alla gestione dei rifiuti urbani, sono riemerse in tutta la loro coerenza a testimonianza di come nulla sia cambiato, per non dire peggiorato.

## 6. Conclusioni

Mettendo da parte la futuristica costruzione di uno/due “*termoutilizzatori*” per le ragioni sopra succintamente riportate che, imporrebbe anche la realizzazione di apposite discariche per rifiuti speciali pericolosi ad oggi non contemplate, la modalità di gestione delle circa 3500/4000 ton/die di rifiuto urbano indifferenziato risulterebbe essere alquanto problematica, proprio a seguito della carenza delle infrastrutture necessarie alla loro gestione.

In mancanza di una lungimiranza di vedute e facendo sempre ricorso alla procedura emergenziale, con fondi pubblici, si sono realizzate delle piattaforme impiantistiche per la gestione della frazione indifferenziata **cd. a ciclo chiuso** che hanno previsto solo ed esclusivamente il relativo abbancamento in discarica delle due diverse tipologie di rifiuto che si originano dal *trattamento meccanico/biologico*, con estenuanti viaggi delle diverse frazioni di rifiuto da una parte all'altra della Sicilia con un considerevole arricchimento non solo del destinatario finale ma anche di tutte quelle società chiamate a veicolare gli ingenti quantitativi di rifiuto dal luogo di produzione, alimentando così quella rete di sotto bosco imprenditoriale, spesso legata al malaffare ed in alcuni casi alla criminalità organizzata.

La chiusura di alcune discariche per rr.ss.uu. presenti sul territorio isolano, non ha fatto altro che amplificare le criticità per il semplice motivo che le rimanenti non sarebbero mai riuscite a sopperire alle reali necessità dell'intera collettività.

Lo stesso dicasi per la frazione umida la quale, in barba al principio di *autosufficienza e prossimità*, proprio per la cronica carenza impiantistica della Sicilia ed alle scarse indicazioni fornite dagli uffici regionali preposti, al fine di evitare il blocco della **R.D.** ha onerato i Comuni ad affidarsi a figure terze - *cd. intermediari* - per movimentare i quantitativi in eccesso, non recuperabili presso gli impianti zonali, facendo effettuare a tale frazione differenziata viaggi da una parte all'altra dello stivale.

Pertanto, quanto paventato alcune settimane dopo la pubblicazione del **Piano Rifiuti** da diverse testate giornalistiche, circa la necessità di dover portare i rifiuti fuori regione, non fa altro che rappresentare il fallimento dell'intera azione di governo compiuta in questi ultimi anni.

Questa, in effetti allo stato attuale risulterebbe l'unica alternativa percorribile con costi spropositati le cui maggiorazioni verranno ripartite sulle spalle dei cittadini con l'aumento dei tributi, a comprova dell'inadempienza della pubblica amministrazione che, come già ripetuto, nulla ha fatto in questi ultimi anni, per mancanza di una seria programmazione degli interventi pubblici, di fatto, rendendo il **PRGRU** un documento parziale, incompleto che, quasi certamente, non passerà

i veti europei per l'ottenimento dei relativi fondi necessari per la realizzazione di quanto prospettato.

La situazione di oggi, non è altro che la fedele rappresentazione di quanto già affermato ben 10 anni orsono dall'**On.le Gaetano Pecorella** che, nella sua qualità di Presidente pro-tempore della **Commissione Parlamentare d'inchiesta sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti**, così argomentava:

*“appare talmente organizzato il disordine organizzativo da far nascere la fondata opinione che esso stesso sia intenzionalmente architettato al fine di funzionare come generale giustificazione per l'inefficienza di ciascuna articolazione della macchina burocratica, in modo che ciascun ufficio possa giustificare la propria inefficienza con la presunta inefficienza di un altro ufficio, e così via all'infinito, in una perversa spirale e comunque in modo da far perdere a chi eventualmente volesse capirci qualcosa il bandolo della matassa”*

[...omissis...]

*“Il ciclo dei rifiuti in Sicilia è un esempio di disfunzione organizzata. In Sicilia il settore dei rifiuti si caratterizza perché esso stesso organizzato per delinquere. Ebbene, il sistema in deroga non farebbe altro che ulteriormente legittimare lo stato attuale di cose. Il giudizio della Commissione parlamentare d'inchiesta è durissimo: È la più eclatante manifestazione della legge dell'illegalità, cioè l'illegalità si è fatta norma che permea negli aspetti più minuti e capillari qualsivoglia aspetto afferente al ciclo dei rifiuti. Il sistema si pone come obiettivo non già lo smaltimento dei rifiuti, ma il non smaltimento dei rifiuti medesimi”.*