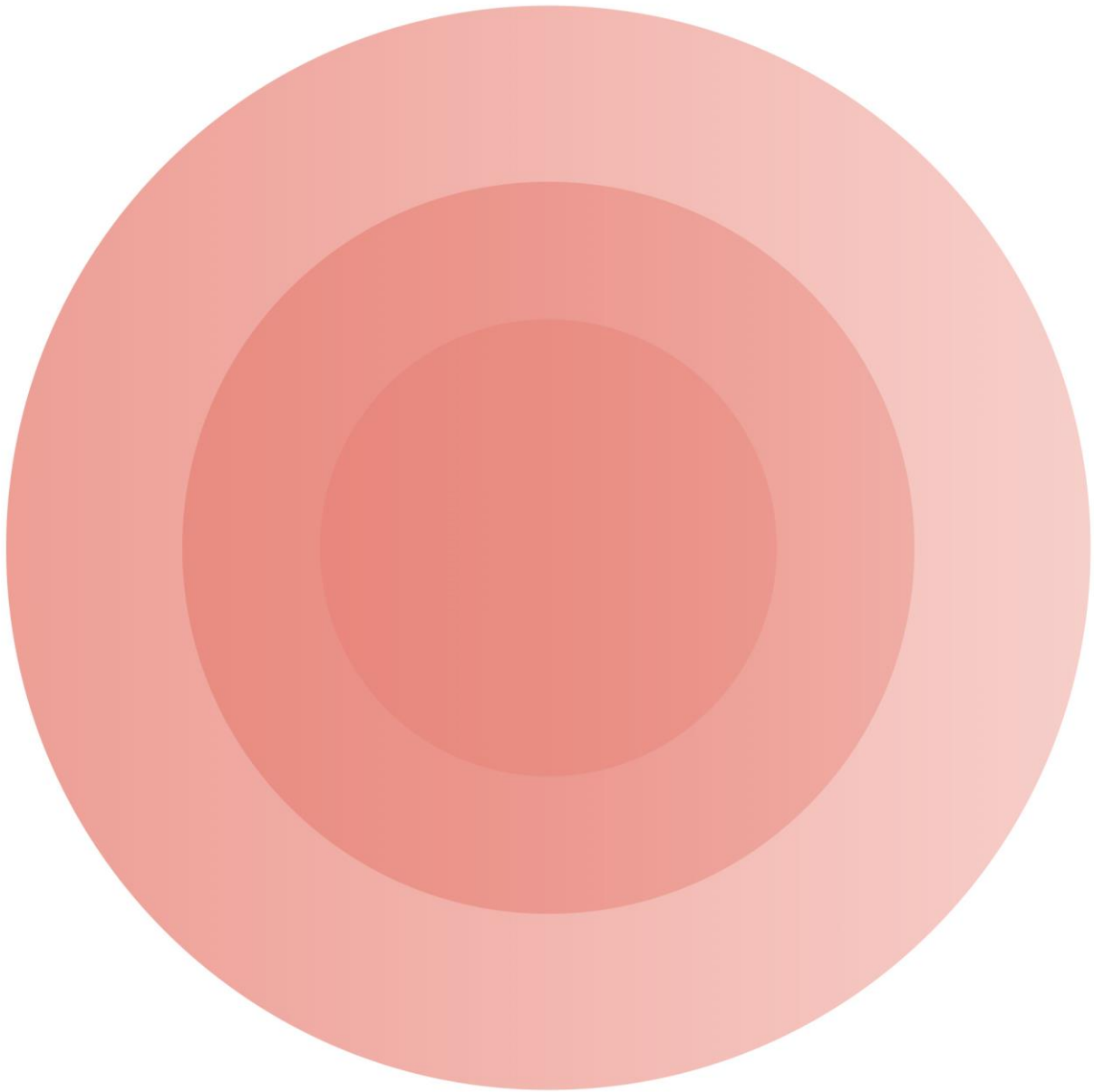


RIFIUTI



RIFIUTI

Ai sensi dell'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la stessa ha competenza concorrente in materia di tutela dell'ambiente e - più in particolare - agisce nei settori relativi all'inquinamento dell'aria e delle acque, alla protezione e il ripristino della natura, ai cambiamenti climatici, nonché alla gestione dei rifiuti.

Le politiche ambientali dell'Unione europea, costituiscono la cornice all'interno della quale gli Stati membri possono legiferare e sono articolate con l'obiettivo precipuo di accelerare la transizione verso un'economia sostenibile, innovativa e circolare, nella quale la biodiversità è protetta, valorizzata e ripristinata e l'uso delle risorse naturali ridotto, attraverso il recupero dei materiali precedentemente impiegati nel ciclo produttivo.

Il successivo art. 191 del medesimo Trattato chiarisce che la politica ambientale cui si ispira l'Unione europea mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni d'Europa ed è fondata sui principi di precauzione e di azione preventiva, nonché sul principio della correzione dei danni causati all'ambiente e sul principio *chi inquina paga*.

Il 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le Direttive nn. 849, 850, 851 e 852 che hanno modificato le fonti del diritto comunitario preesistenti in materia di rifiuti: la Direttiva 1994/62 sugli imballaggi, la Direttiva 1999/31 sulle discariche, la Direttiva 2000/53 sui veicoli fuori uso, la Direttiva 2006/66 che disciplina la gestione delle pile e degli accumulatori di energia elettrica esausti, la Direttiva 2008/98 che costituisce il quadro giuridico di riferimento per il ciclo integrato di

RIFIUTI

gestione e la Direttiva 2012/19 sui rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Le quattro Direttive - recepite in Italia nel settembre del 2002 con i Decreti legislativi nn. 116, 118, 119, 121 - sono il frutto di un processo che prende le mosse dalla Comunicazione “Verso una economia circolare” della Commissione al Parlamento europeo del 2 luglio 2001 (dalla quale le Direttive stesse prendono il nome) e che getta le basi per il superamento dei rifiuti dall’ambito della mera gestione, per abbracciare l’intero ciclo industriale.

La Comunicazione “Verso una economia circolare” mette in piedi una strategia che riprende pedissequamente i passaggi che Paul Connett aveva intuito già diversi anni prima.

Secondo la Commissione europea è possibile utilizzare le risorse in modo più efficiente, traendo notevoli benefici sia in termini ambientali che economici, e ciò è possibile mettendo a sistema i rifiuti, che per tale motivo, perdono addirittura la loro accezione classica per diventare “materiali post-consumo”, capaci di essere reimpiegati in modo continuativo nel ciclo industriale.

Una interessante definizione di *economia circolare* viene formulata dalla Fondazione Ellen MacArthur, secondo cui con questo termine si intende “una economia pensata per potersi rigenerare da sola” nella quale “i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera”.

RIFIUTI

Il modello circolare, dunque, si antepone a quello lineare nel quale “le risorse vengono utilizzate seguendo un percorso unidirezionale in cui il ciclo del prodotto parte dalla materia, e una volta concluso, vede trasformarsi il prodotto in rifiuto, costringendo la catena economica a riprendere daccapo”. Nel modello circolare, invece, le risorse vengono indirizzate verso un processo che ne garantisce la massimizzazione dell’efficienza: sin dalla fase della creazione, ogni passaggio della catena industriale è ordinato affinché, tanto lo scarto quanto il prodotto a fine vita diventino, a loro volta, materia prima per un altro ciclo di produzione. In altre parole, nell’era dell’economia circolare, il rifiuto viene sostituito da un catalogo di materie reimpiegabili infinite volte.

Sulla scorta di tale assunto, le quattro Direttive sulla economia circolare stabiliscono nuovi ed ambiziosi obiettivi di riciclo e recupero, superando il concetto di “raccolta differenziata” che, dunque, perde la sua connotazione di parametro di riferimento della *performance*.

Con l’economia circolare, infatti, la *performance* degli Stati membri in tema di gestione dei rifiuti non si misura più sulla percentuale di raccolta differenziata, ma sulla quantità di frazioni merceologiche riciclate, la quale - per fattori legati alla qualità dei rifiuti differenziati e dei sistemi di trattamento - rappresenta sempre un valore più basso rispetto alla raccolta differenziata stessa e dunque un impegno più gravoso da parte delle regioni d’Europa.

Le quattro Direttive sulla economia circolare dispongono per il riciclo dei rifiuti urbani il 55% al 2025, il 60% al 2030 e il 65% al 2035 del

RIFIUTI

totale di quelli prodotti. Per il riciclo dei rifiuti di imballaggio l'obiettivo è, invece, il 65% al 2025 e il 70% al 2030.

Infine, nuove regole riguardano anche le discariche per le quali è previsto un obiettivo vincolante di conferimento massimo pari al 10% al 2035.

Appare appena superfluo ricordare che dalle suindicate percentuali sfuggono tutte le operazioni connesse al recupero di energia o al trattamento dei rifiuti finalizzato a realizzare combustibili o altri mezzi per produrre energia (art. 1, Direttiva 2018/851).

Con la Comunicazione n. 640 dell'11 dicembre 2019, la Commissione europea ha adottato il *European green deal* ovvero una strategia costituita da una serie di misure per rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente tutti i settori dell'economia: dall'industria, alle grandi infrastrutture, ai trasporti, ai prodotti alimentari, all'edilizia, alla gestione dei rifiuti e al recupero dei materiali post-consumo.

I ventisette Stati membri - con la Comunicazione n. 640 ed in linea con l'Accordo di Parigi sottoscritto il 12 dicembre 2015 al termine della XXI Conferenza delle parti delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici - hanno assunto l'impegno di fare dell'Unione europea il primo continente a *impatto climatico zero* entro il 2050 e di raggiungere il traguardo intermedio di riduzione delle emissioni del 55% al 2030, rispetto ai livelli del 1990.

RIFIUTI

A tal uopo, la Commissione europea ritiene essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana.

La strategia sottesa all'*European green deal* si propone di realizzare un modello economico moderno, efficiente sotto il profilo dell'uso delle risorse naturali, capace di generare una inversione di paradigma in relazione alle crescenti tendenze negative, quali i cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità, la riduzione dello strato di ozono e il consumo eccessivo di risorse per la produzione di beni.

In questo senso, relativamente al ciclo integrato dei rifiuti, l'*European green deal* impone agli Stati membri misure che privilegino il riciclo della materia al fine di ridurre il prelievo di risorse naturali.

Più recente dell'*European green deal* è il *Just transition fund*, lo strumento finanziario - istituito con il Regolamento 2021/1056 - nel quadro della politica di coesione, che mira a fornire sostegno alle regioni d'Europa che devono far fronte alle sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso l'obiettivo della neutralità climatica.

Più in particolare, l'obiettivo del *Just transition fund*, con una dotazione di 17,5 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, è di attenuare gli effetti negativi della transizione climatica fornendo sostegno alle amministrazioni locali, alle imprese e ai lavoratori, al fine di ridurre le ripercussioni negative sull'occupazione e finanziando la diversificazione e la modernizzazione dell'economia locale.

RIFIUTI

Ai sensi dell'art. 8 del Regolamento in parola, il *Just transition fund* sostiene *ex multis* gli “investimenti per il potenziamento dell'economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, l'uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio”.

Allo stesso modo di come è avvenuto per i fondi regionali del *Cohesion Fund*, il Parlamento europeo ed il Consiglio con la disciplina sul *Just transition fund*, introducono nuovi criteri di spesa che escludono definitivamente qualsiasi investimento relativo ad impianti che non rispettino i principi della economia circolare nella gestione dei rifiuti.

La scelta dell'Unione europea di concedere finanziamenti esclusivamente a modelli che garantiscono il riutilizzo dei materiali, rappresenta un chiaro orientamento di chiusura verso i sistemi tradizionali, quali discariche e termovalorizzatori, che rappresentano l'ultimo anello della gerarchia del trattamento dei rifiuti.

Se quella appena tracciata rappresenta la strada da percorrere per programmare gli interventi, sia normativi che amministrativi, in materia di gestione dei rifiuti, il punto di partenza della Regione siciliana è ancora molto arretrato e per inquadrarlo occorre necessariamente analizzare gli ultimi accadimenti legati alle discariche attualmente deputate alla ricezione della frazione indifferenziata, che - lo ricordiamo - ad oggi rappresenta oltre la metà dei rifiuti urbani prodotti.

RIFIUTI

Il primo passaggio degno di menzione è fotografato dalla nota del primo giugno 2022 con la quale il Dipartimento regionale ha stabilito che, a causa della indisponibilità temporanea della discarica di Sicula Trasporti, il RUR (a valle del trattamento meccanico biologico, TMB) dei Comuni della provincia di Catania, Messina e Siracusa, sarà conferito per la durata della stagione estiva presso le discariche di Catania (Oikos spa), Caltanissetta (C.da Timpazzo) ed Agrigento (Catanzaro Costruzioni srl).

Il secondo passaggio invece è rappresentato dalla sentenza del 15 giugno 2022 del Tar Catania che, ad esito del procedimento avviato tramite ricorso dei comuni di Misterbianco e Motta Sant'Anastasia, annulla l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) dell'impianto della società Oikos spa e conseguentemente impedisce lo stesso impianto a ricevere i sovvalli provenienti dai TMB di Sicula trasporti srl e di Trapani servizi spa.

Allo stato attuale, dunque, le uniche discariche disponibili sul territorio regionale, per 390 Comuni sono praticamente tre, con evidenti difficoltà per ognuna di esse, rappresentate fino a pochi giorni fa dagli stessi Sindaci ai quali viene loro impedito di svuotare i compattatori.

La situazione degli impianti è inscindibilmente legata a quella del piano regionale di gestione dei rifiuti urbani (PRGRU), che nel momento in cui parliamo è sotto la lente di ingrandimento della Commissione europea.

RIFIUTI

Più nel dettaglio, con nota del 5 maggio 2022, è stata trasmessa alla Direzione generale per l'economia circolare una relazione della Commissione europea relativa alla non conformità della pianificazione regionale dei rifiuti alle condizioni abilitanti per l'accesso dei fondi finanziati dalla politica di coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Dalla relazione si evince che il piano è privo delle informazioni sufficienti sul tipo, la quantità e la fonte dei rifiuti prodotti e una valutazione dello sviluppo dei flussi dei rifiuti in futuro, ed inoltre è privo di una descrizione chiara e dettagliata delle misure previste per conseguire gli obiettivi di riduzione. Infine, la relazione della Commissione europea chiarisce che il piano non stima neppure i costi futuri per il sistema di gestione.

Alla luce di quanto delineato, la Commissione europea segnala "l'urgenza di una profonda revisione del piano che tenga conto dei rilievi indicati nella relazione".

È appena il caso di ricordare che gli stessi elementi critici furono sollevati dal M5S-Sicilia, prima del parere in Commissione ambiente, giusta relazione depositata presso la stessa Commissione e successivamente dal Ministero dell'ambiente, durante la fase procedimentale della valutazione ambientale strategica.

A titolo esemplificativo, si ricordano alcuni passaggi della summenzionata nota del Ministero dell'ambiente, nella quale si legge che le informazioni sulla produzione dei rifiuti appaiono generiche,

RIFIUTI

così come le tempistiche per l'attuazione delle prescrizioni del PRGRU. Il Ministero rilevava altresì l'assenza della individuazione dei nuovi siti per la costruzione degli impianti di ricezione della frazione indifferenziata, nonché delle informazioni che consentono di valutare la possibilità di attuazione degli scenari previsti, che pertanto rimangono meri intenti.

Si ricordi infine che il PRGRU è condizione necessaria per la redazione, l'attuazione e l'aggiornamento dei piani d'ambito. Pertanto in assenza del primo, i secondi non possono realizzarsi e quelli già esecutivi, non aggiornarsi.

Il piano, è bene ricordarlo, rappresenta lo strumento di programmazione di area vasta che indica necessariamente le linee lungo le quali le autorità d'ambito programmano la pianificazione di competenza.

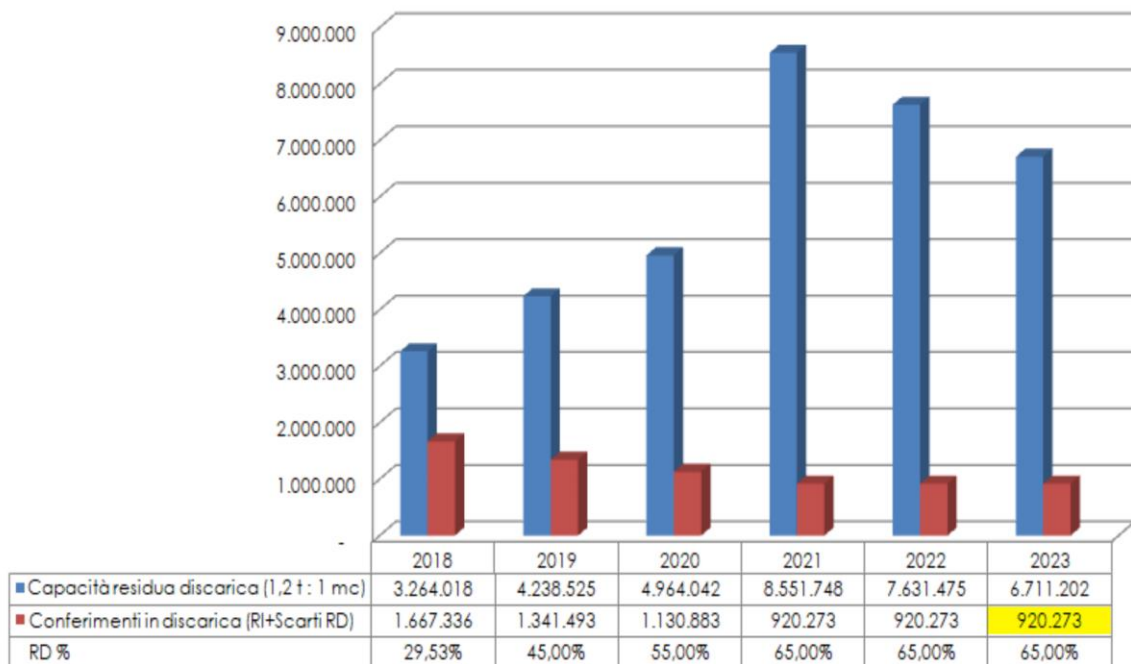
L'assenza di pianificazione fa sì che la programmazione regionale sia governata da un sistema fortemente caratterizzato dalla frammentarietà e dalla poca coerenza con gli obiettivi di *performance* imposti dall'Unione europea.

Ciò lo si evince anche dai numeri dello stesso PRGRU, che nel fotografare la situazione regionale propone una serie di scenari all'aumentare della raccolta differenziata. Più in particolare, il piano descrive uno "sbilanciamento impiantistico verso lo smaltimento in discarica" che verrà progressivamente ridotto migliorando la raccolta differenziata, infatti "in presenza di scenari di raccolta differenziata

RIFIUTI

pari al 45%, 55% e 65%” si è in grado di raggiungere l’autosufficienza regionale”.

Come emerge dal grafico che segue, analizzando gli scenari si evince al 2023 - su una produzione complessiva di rifiuti uguale a 2.289.237 tonnellate all’anno ed un valore di raccolta differenziata del 65% corrispondente a 1.488.004 tonnellate - una quantità complessiva da distribuire nelle discariche (in esercizio, in fase di ampliamento e in attesa di autorizzazione) pari a 920.273 tonnellate all’anno, su una capacità residua di 6.711.202. Da ciò emerge che il sistema di gestione - al raggiungimento del 65% di raccolta differenziata e considerati gli impianti in costruzione o in fase di ammodernamento - garantisce già di per sé l’autosufficienza, senza ricorrere all’incenerimento.



RIFIUTI

Accade però che la stessa Regione, a pochi giorni dall'approvazione del PRGRU dirami un avviso esplorativo (in basso un estratto) per la costruzione di due inceneritori della capacità complessiva di 900.000 tonnellate all'anno, ovvero quasi lo stesso fabbisogno complessivo regionale di RUR al 65% di RD e dunque che entra in conflitto con quanto riportato nel piano.

AVVISA

che l'Amministrazione regionale è interessata allo svolgimento di un'indagine esplorativa finalizzata esclusivamente ad acquisire manifestazioni di interesse da parte di operatori economici con l'unico fine di verificare la disponibilità da parte degli stessi ad assumere il ruolo di promotori nell'ambito dell'operazione di finanza di progetto (project financing), ai sensi dell'art.183, comma 15, del d.lgs. 50/2016 per "Affidamento in concessione della progettazione - definitiva ed esecutiva", della costruzione e realizzazione fino a due termoutilizzatori, per il Recupero energetico da rifiuti non pericolosi, ciascuno per una capacità di trattamento di circa 350-450 kt/anno, allocati rispettivamente uno in Sicilia Occidentale (Agrigento, Caltanissetta, Palermo, Trapani) e l'altro in Sicilia Orientale (Catania, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa). Tutte le attività devono essere effettuate con risorse proprie della costituenda Società aggiudicataria che sarà, inoltre, onerata della gestione dell'impianto. Ai sensi dell'articolo 184 del d.lgs.50/2016, l'Amministrazione regionale potrebbe richiedere alla società di progetto di riservare la partecipazione nel capitale sociale ad una società in house della Regione Siciliana e in totale partecipazione della stessa, con conseguente corresponsione dei conferimenti previsti dalla legge. Gli operatori economici, pertanto, possono presentare al Dipartimento (pec dipartimento.acqua.rifiuti@certmail.regione.sicilia.it) entro 90 giorni dall'ultima data di pubblicazione del

1/2

Accade poi che le indicazioni dei luoghi in cui dovrebbero sorgere questi impianti non vengono determinate dalla Regione sentite le SRR (come è previsto per i progetti di sovrambito), ma dalle stesse aziende proponenti.

Il privato, dunque, ancora una volta si sostituisce al pubblico nella gestione dei rifiuti, ma questa volta vi è di più, perché si sostituisce anche alla Pubblica amministrazione in relazione alla determinazione del luogo in cui dovrà sorgere l'impianto.

RIFIUTI

E non finisce qui, perché addirittura il privato si sostituisce nel pubblico anche nella determinazione della tecnologia da adoperare. È ciò che è accaduto per il progetto di Gela, dove in luogo di un “termoutilizzatore con recupero energetico”, viene presentato un progetto di *chemical recycling* che non ha nulla a che vedere con quello previsto dall’avviso esplorativo. Un impianto che sfruttando trattamenti termici non convenzionali, recupera dal carbonio metanolo da usare come combustibile e non energia elettrica.

Ma spostando l’attenzione sulle discariche la situazione non cambia, infatti troviamo depositati progetti che alla luce delle indicazioni del piano neppure dovrebbe essere presi in considerazione.

E’ il caso della discarica che si vorrebbe realizzare a Lentini in c.da Scalpello, un impianto costituito da due bacini per una capacità complessiva di quasi 3.000.000 di metri cubi e con una potenzialità di circa 700.000 tonnellate all’anno. In altre parole capace di ricevere tutti i rifiuti prodotti dalla Regione al 65% di raccolta differenziata e dunque anche questa volta in contraddizione con il piano.

Questo modello estremamente confusionario, rischia evidentemente di compromettere il raggiungimento degli obiettivi imposti dall’Unione europea, ma ancora peggio - in assenza di programmazione e qualora ognuno di questi progetti dovesse vedere la luce, tenendo conto anche dei *revamping* degli impianti esistenti - di trasformare i luoghi prossimi a questi impianti nelle HUB dei rifiuti dell’Italia meridionale.

RIFIUTI

Affinché questa situazione possa cambiare è necessario prioritariamente aggiornare il PRGRU in coerenza con le prescrizioni della Commissione europea.

Il Piano dovrà dare la precedenza agli impianti di recupero, con particolare riferimento alla frazione organica e il rispetto del principio di prossimità. Soltanto ove ciò non sia possibile, potrà ricorrersi alla costruzione di strutture per più ambiti territoriali.

Per la frazione residua, l'incenerimento deve restare una opzione da scartare alla luce delle nuove tecnologie disponibili di certo più vicine alla sostenibilità ambientale e capaci di affinare ulteriormente il rifiuto e dunque incrementare la materia recuperabile.

In ogni caso, sarà il Piano a dovere indicare quali impianti e che tecnologie dovranno utilizzarsi.

In questo senso, il PRGRU dovrà eventualmente prevedere un programma di dismissione delle discariche e di bonifica dei luoghi in cui insistono con date certe, qualora si decida che le 900.000 tonnellate all'anno di indifferenziata calcolate al 65% di raccolta differenziata, vadano gestite in modo diverso.

Va da sé che i summenzionati interventi avranno tempi di gestazione medio/lunghi e dunque, se non accompagnati da azioni immediate, potrebbero avere riflessi negativi soprattutto nei confronti degli Enti locali, chiamati a gestire il servizio di raccolta dei rifiuti senza una rete di impianti di conferimento adeguata.

RIFIUTI

Per questo motivo il governo della Regione dovrà immediatamente individuare misure economiche di sostegno a favore dei Comuni, per fare fronte ai rincari legati ai costi di conferimento.

Per quanto riguarda, invece, la riforma della gestione amministrativa del servizio, il DDL 1100 del 19 ottobre 2021 ha rassegnato al Parlamento siciliano una proposta di modifica della Legge 9/2010.

Il punto di partenza del DDL è la consapevolezza che alcune delle norme previste dall'attuale disciplina non hanno funzionato (così come non hanno funzionato alcuni commissariamenti di alcune SRR).

Altra considerazione che ha ispirato il DDL è che gli ambiti territoriali sono troppi e che le economie di scala sarebbero utili agli obiettivi di raccolta differenziata.

Pertanto ha proposto di ridurre il numero degli ambiti, accorpando le SRR, ma non secondo la logica geopolitica della divisione per provincia, ma in base al fabbisogno stimato dal piano regionale. Con il medesimo obiettivo di razionalizzazione, ha proposto una rivisitazione della disciplina degli ambiti di raccolta ottimali, introdotti nel 2013.

Nell'ottica di un maggiore controllo della Regione e una minore frammentazione amministrativa, ha altresì proposto la gestione centralizzata da parte del Dipartimento della organizzazione degli impianti ubicati nel territorio regionale nonché la verifica e il monitoraggio della gestione tecnico-economica del servizio da parte delle SRR attraverso l'istituzione dell'Osservatorio dei rifiuti.

RIFIUTI

Con il precipuo scopo di accelerare le procedure per la costruzione degli impianti, ha poi previsto l'istituzione di una sezione specifica per l'affidamento delle procedure di gara per la gestione del sistema integrato dei rifiuti e per la realizzazione degli impianti stessi.

Compito del nuovo Governo sarà quello di recuperare questo disegno di legge ed approvarlo in breve tempo.