

## PARTE I. INQUADRAMENTO GENERALE



## 1. INTRODUZIONE

### 1.1 Premessa

Il presente Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali (di seguito PRGRS) rappresenta il nuovo strumento di pianificazione di settore della Campania, sostituendo il precedente analogo Piano approvato dal Consiglio regionale in data 25/10/2013 (cfr. Registro Generale n. 544/II - BURC n. 66 del 25.11.2013) nella versione adottata dalla Giunta regionale (cfr. BURC n. 29 del 07/05/2012). Tra gli scopi essenziali si annoverano quelli di dare impulso al conseguimento degli obiettivi di economia circolare e transizione ecologica, attualmente promossi a livello comunitario, nazionale e regionale, in considerazione dei riflessi che la gestione dei Rifiuti Speciali ha sull'ambiente, sull'economia e sulla società in genere. Infatti, oggi, più che nel passato, la corretta gestione dei rifiuti rappresenta il passaggio fondamentale per lo sviluppo economico-territoriale nell'accezione formulata dalle politiche internazionali in generale e comunitarie in particolare. La prevenzione e la messa in campo di quelle azioni che evitano la produzione del rifiuto o ne comportano una riduzione, riutilizzandolo o riportandolo nei cicli produttivi come materia prima seconda, limitando progressivamente le necessità legate alla loro gestione e smaltimento (con tutti i vantaggi per l'ambiente), rappresentano il concetto cardine della strategia basata sui principi dell'economia circolare. Tale approccio, basato essenzialmente sulla LCA (Life Cycle Assessment - analisi del ciclo di vita dei prodotti e dei rifiuti), potrà costituire anche volano alla crescita economica, favorendo la creazione di nuovi tipi di lavoro e fornendo un'ulteriore opportunità per superare gli effetti pregiudizievoli della pandemia da Covid-19. Tali considerazioni rendono evidente come, all'interno del concetto di economia circolare, la gestione dei rifiuti abbia una valenza trasversale. Il mondo produttivo, configurandosi a questo nuovo modello, potrà coniugare competitività, salvaguardia ambientale, mantenimento occupazionale. Il PRGRS si rivolge prioritariamente a tale mondo produttivo, provando a promuovere una nuova visione multidisciplinare che parta dalla riprogettazione e dal ripensamento del *packaging* (confezionamento) e delle strategie industriali, superando il criterio dell'obsolescenza programmata.

Come noto il Piano, riguardando in particolare il settore privato operante nel "*libero mercato*", assume un ruolo di indirizzo e di criteri generali. In virtù del comma 3 - art. 184 del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., il



Testo Unico Ambientale di riferimento nazionale (di seguito TUA), recante la “*classificazione*”, infatti, i rifiuti da intendersi come “speciali” sono, in particolare, i seguenti:

- 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) *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) *i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-ter);*
- i) *i veicoli fuori uso.*

La gestione per la maggior parte di queste frazioni è soggetta, come detto, alle regole del “*libero mercato*” e nessuna limitazione può essere posta nella libertà di movimento sul territorio nazionale. Pertanto, non è possibile stabilire norme cogenti oltre quelle già disposte normativamente. D’altro canto, va annotato il particolare momento storico segnato dalla pandemia, della quale molte imprese hanno risentito. L’obiettivo resta, comunque, quello di spingere verso un approccio innovativo dove le stesse difficoltà economiche ad investire nell’innovazione tecnologica dei propri processi produttivi al fine di ridurre la produzione di rifiuti nonché nel riutilizzo dei residui delle proprie lavorazioni siano superate dallo sviluppo di nuovi ed innovativi cicli tecnologici di trattamento per il recupero. È importante, inoltre, che queste politiche siano accompagnate da un cambio culturale anche nei cittadini, che sono chiamati ad assumere stili di vita più sostenibili, dall’acquisto dei beni progettati per produrre meno rifiuti alla corretta gestione degli stessi.

La Regione Campania con Delibera di Giunta regionale (D.G.R.) n. 124 del 02/04/2019, pubblicata sul BURC n. 21 del 15/04/2019, ha dato formalmente avvio al processo di revisione/aggiornamento del PRGRS del 2013 sulla base di due considerazioni principali.



In primis la normativa di riferimento impone l'obbligo di predisporre, aggiornare e/o revisionare i piani del settore rifiuti entro scadenze precise. In particolare, in base agli artt. 28 e 30 della Direttiva comunitaria quadro sui rifiuti, la 2008/98/CE e ss.mm.ii., i piani di gestione devono essere aggiornati e, se opportuno, riesaminati, almeno ogni sei anni. L'art. 199 della Parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. recante indicazioni per l'iter di formazione e approvazione dei "*Piani regionali*", al comma 10, stabilisce che le Regioni provvedono alla valutazione della necessità dell'aggiornamento del Piano almeno ogni sei anni, nonché alla programmazione degli interventi attuativi occorrenti. La Legge Regionale in materia, la L.R. 26 maggio 2016, n. 14 (*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*), al comma 6 dell'art. 15, stabilisce che "*La Giunta regionale con cadenza triennale e comunque entro sei mesi dalla data di insediamento del Consiglio regionale, verifica lo stato di attuazione del Piano e propone al Consiglio le modifiche necessarie all'aggiornamento dello stesso*". Da sottolineare che sul mancato corretto adeguamento dei Piani di molte Regioni italiane, era stata aperta la procedura di infrazione n. 2015/2165, che, solo a seguito di un'intensa attività di collaborazione tra tutte le amministrazioni coinvolte e la Direzione competente del Ministero dell'Ambiente (MATTM), oggi Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE), è stata superata ed archiviata. Il MATTM, nel comunicare il buon esito delle azioni intraprese, ha sottolineato come negli ultimi anni la Commissione europea abbia posto particolare attenzione all'attività di pianificazione, sia con riferimento al rispetto della tempistica per l'adeguamento/revisione dei piani (ogni sei anni), sia riguardo l'analisi di conformità dei contenuti. Pertanto, al fine di prevenire nuove procedure di infrazione, il Ministero ha raccomandato vivamente di mantenere alta l'attenzione sulla pianificazione con particolare riguardo alle scadenze e/o all'eventuale necessità di revisioni, anche prima dei sei anni indicati dalla norma.

Secondo aspetto riguarda l'emanazione di quattro nuove Direttive europee, che costituiscono il nuovo quadro per la gestione dei rifiuti, ovvero il cosiddetto "*Pacchetto economia circolare*"<sup>1</sup>. Tale "*pacchetto*" ha modificato in modo sostanziale le sei direttive preesistenti di riferimento. Il Governo italiano ha emanato il 03/09/2020 quattro Decreti di recepimento (D.lgs. nn. 116, 118, 119 e 121), entrati formalmente in vigore a fine settembre 2020, modificando la parte IV del TUA ed introducendo specifiche disposizioni per alcuni particolari flussi di rifiuti. Sulla scorta di quanto comunicato dal MATTM nell'ambito dell'avvio delle attività per la redazione del *Piano nazionale per la gestione dei rifiuti*, previsto dal nuovo

<sup>1</sup> Le quattro Direttive del "*Pacchetto economia circolare*" sono state pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2018 e sono le seguenti:

- Direttiva (UE) 2018/849 del 30 maggio 2018 *che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;*
- Direttiva (UE) 2018/850 del 30 maggio 2018 *che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti;*
- Direttiva (UE) 2018/851 del 30 maggio 2018 *che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti;*
- Direttiva (UE) 2018/852 del 30 maggio 2018 *che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.*



art. 198 bis del D.lgs.152/2006 e ss.mm.ii. : *“i piani in elaborazione, ..., dovranno rispettare tutti i requisiti previsti dall’art. 199 del D.lgs. n. 152/06 così come modificato dal D.lgs. n. 116/2020, e ovviamente non potranno, al momento, far riferimento ai criteri stabiliti nel 198-bis, considerato che il Programma nazionale di gestione dei rifiuti dovrà essere approvato entro 18 mesi dal recepimento del D.lgs. n. 116/2020”*. La Commissione europea, come già successo con la Direttiva 2008/98, ritiene, infatti, che i piani di gestione dei rifiuti debbano essere aggiornati alle disposizioni del *“pacchetto rifiuti”* già alla scadenza del recepimento delle direttive stesse. La Regione Campania intende, come già fatto con il PRGRU per la gestione dei rifiuti urbani, con la L.R. n. 14/2016 e ss.mm.ii. e come chiaramente indicato nella D.G.R. n. 124/2019, perseguire con il nuovo PRGRS gli obiettivi dell’economia circolare.

Infine, la revisione del PRGRS contribuisce all’esecuzione delle prescrizioni di cui alla Sentenza di Condanna della Corte di Giustizia europea del 16/07/2015 nella causa C 653/13, procedura di infrazione n. 2007/2195, relativa al ciclo di gestione dei rifiuti in Campania.

Tanto premesso dal punto di visto normativo, va considerato che la necessità di revisionare e aggiornare il PRGRS deriva sostanzialmente dalla constatazione che il quadro di riferimento informativo preesistente fa riferimento ad un momento storico non più attuale (base dati aggiornata al 2010). Pertanto, è risultata di tutta evidenza la necessità di attualizzare i dati e i conseguenti fabbisogni rispetto ad una banca dati informativa più recente e, in tal senso, valutare una rivisitazione del Piano, attraverso una semplificazione degli strumenti di attuazione, coinvolgendo in tale processo tutti i diversi interlocutori interessati a partire da quelli del mondo imprenditoriale, che ne sono i diretti esecutori.

L’art. 9 della L.R. n. 14/2016 e ss.mm.ii. prevede che la Regione eserciti le competenze di cui dall’articolo 196 del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. ed in particolare, tra l’altro, predisponga, adotti ed aggiorni il Piano regionale dei Rifiuti, composto anche dal PRGRS. Tenuto conto che la procedura di revisione e/o aggiornamento, in particolare, del PRGRS è attività complessa in relazione alle tematiche da affrontare e alla tempistica necessaria anche alla luce della necessità di avviare i correlati iter di consultazione, valutazione ed approvazione, nonché alla luce di quanto sopra evidenziato dal MATTM, la Giunta regionale con D.G.R. n. 124/2019 ha dato il via all’attuazione della procedura per la revisione e/o aggiornamento del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali (PRGRS) della Campania, demandando le attività procedurali alla Direzione Generale per il Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti e per le Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali, attraverso l’Ufficio dello Staff 50.17.91. *“Staff Tecnico Operativo Infrazioni Comunitarie e Piano Regionale dei Rifiuti – Rapporti con le società del Polo ambientale per le attività di competenza”*, mediante impiego di personale qualificato interno all’Amministrazione centrale e periferica nonché appartenente all’Agenzia Regionale Protezione Ambientale della Campania (ARPAC).



La proposta di aggiornamento del PRGRS, sulla scorta delle strategie generali stabilite dall'Assessore all'Ambiente e dalla Giunta regionale, è il frutto, dunque, del lavoro di un gruppo di lavoro interdisciplinare denominato Gruppo Centrale di Coordinamento di cui alla D.G.R. n. 124 del 02/04/2019 con la quale la Giunta regionale ha provveduto a dare *“Avvio delle attività per l'aggiornamento e/o revisione del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali in Campania”*.

Il GCC - al momento della redazione della proposta del presente Piano - è costituito da:

- il Direttore Generale della DG 50.17 *“Direzione Generale Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti, Valutazioni Autorizzazioni Ambientali”*, quale coordinatore e direttore del gruppo;
- il dirigente dello Staff Tecnico Operativo 50.17.91 *“Infrazioni Comunitarie e Piano regionale dei rifiuti – Rapporti con le società del Polo ambientale per le attività di competenza”*;
- il dirigente della UOD 50.17.02 *“Osservatori Ambientali. Documentazione ambientale. Coordinamento e controllo autorizzazioni ambientali regionali”*;
- i funzionari dello STAFF 50.17.91;
- funzionari dell'ARPAC Direzione Tecnica: 2 rappresentanti della Sezione Regionale Catasto Rifiuti c/o - UO Rifiuti ed Uso del Suolo, 2 rappresentanti della Unità Operativa Sostenibilità Ambientale dell'ARPAC c/o Direzione Tecnica e 1 assegnato alla UOD 50.17.02;
- un funzionario esperto GIS della DG 50.18 – Direzione Generale per i Lavori pubblici e la Protezione Civile, per la realizzazione di cartografie tematiche.

Il GCC, inoltre, è supportato tecnicamente nella sua attività dall'AT IFEL.

### *1.2 Contenuti del Piano regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali*

Il PRGRS concorre all'attuazione dei programmi comunitari di sviluppo sostenibile e rappresenta lo strumento di programmazione attraverso il quale la Regione Campania definisce in maniera integrata le politiche in materia di prevenzione, riciclo, recupero e smaltimento dei Rifiuti Speciali. L'aggiornamento del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali della Campania permette alla Regione di dotarsi di uno strumento di pianificazione adeguato al mutato quadro normativo europeo, ai mutamenti economici, sociali e tecnologici intercorsi, tenuto conto dei dati aggiornati sulla produzione dei rifiuti e sul fabbisogno impiantistico regionale.



Il Piano indirizza definendo il quadro complessivo delle azioni da attivare ai fini della costituzione di un sistema organico e funzionalmente integrato di gestione dei Rifiuti Speciali. Inoltre, si propone di garantire la coerenza tra lo stato del territorio, le caratteristiche ambientali e le previsioni di pianificazione, ricercando le soluzioni che risultino meglio rispondenti agli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale coniugati con quelli di tutela del territorio, operando una valutazione di sostenibilità degli effetti che le previsioni dello stesso avranno sui sistemi territoriali.

L'art. 13 della L.R. n. 14/2016 e ss.mm.ii. prevede, specificamente, che il PRGRS provveda a:

- promuovere le iniziative preordinate a limitare la produzione della quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti speciali;
- stimare la quantità e la qualità dei rifiuti prodotti in relazione ai settori produttivi e ai principali poli di produzione;
- indicare i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali;
- definire le misure necessarie ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione dei rifiuti speciali, tenuto conto degli impianti di recupero e di smaltimento esistenti nonché della previsione di utilizzo delle linee ferroviarie e dell'opportuna distanza dai centri abitati;
- identificare linee attuative della realizzazione di nuovi impianti, anche privati, idonei al soddisfacimento delle esigenze in ambito regionale;
- indirizzare la gestione dei rifiuti speciali prodotti dalle principali filiere produttive sul territorio regionale, anche al fine di individuare soluzioni consortili obbligate di gestione e corretto smaltimento dei rifiuti prodotti;
- prevedere la normativa di attuazione;
- stimare il fabbisogno di impianti, potenzialmente necessari per le differenti quantità e caratteristiche dei rifiuti prodotti;
- prevedere gli strumenti utili al controllo del corretto smaltimento, anche in collaborazione con gli enti di controllo.



Per la definizione del presente Piano, il Gruppo di lavoro (GCC) ha assunto come propri i principi e gli obiettivi europei legati alla gerarchia di gestione dei rifiuti nell'ottica di un'economia circolare per cui, ad esempio, sia possibile incentivare la re-immissione dei materiali trattati nei cicli produttivi.

In tal senso il Piano recepisce gli obiettivi generali ritenuti strategici per garantire la sostenibilità ambientale della gestione dei rifiuti speciali. Il PRGRS definisce il proprio campo di azione e le proprie finalità in relazione alla corretta gestione dei rifiuti speciali in Campania, in attuazione delle norme regionali, nazionali e comunitarie con particolare riferimento alla L.R. n. 14/2016 e ss.mm.ii., al D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii. ed alla Direttiva 2008/98/CE, così come modificata da ultimo dalla Direttiva (UE) 2018/851. Nel rispetto della gerarchia stabilita a livello comunitario, il Piano intende promuovere misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, riducendo la produzione di rifiuti e gli impatti derivanti dalla loro gestione, mirando ad un uso delle risorse più efficace ed efficiente per un reale passaggio ad un'economia circolare, assicurando il mantenimento della competitività. Ciò nel rispetto del comma 4 dell'art. 177 del TUA che stabilisce che i rifiuti debbano essere gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente. I principi di riferimento sono quelli elencati dal successivo art. 178 del TUA per il quale la gestione dei rifiuti va 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”*.

Di seguito sono definiti gli obiettivi del Piano declinati nel rispetto dell'ordine di priorità stabilito dalla gerarchia comunitaria di gestione dei rifiuti e dei principi di sostenibilità ambientale, sociale, economica e di fattibilità tecnica sanciti dal modello di produzione e consumo dell'economia circolare che implica *“condivisione, prestito, riuso, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile”*:

1. Promuovere la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti prodotti;
2. Promuovere il riutilizzo dei rifiuti prodotti all'interno di cicli produttivi diversi;
3. Promuovere la massimizzazione del riciclaggio e di altre forme di recupero e la minimizzazione del ricorso allo smaltimento;
4. Favorire il principio di prossimità degli impianti ai luoghi di produzione dei rifiuti nel rispetto dei criteri di sostenibilità ambientale;
5. Favorire il contrasto della gestione illegale dei rifiuti speciali.



Nel Piano, inoltre, si dettano i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e per l'individuazione dei luoghi adatti allo smaltimento dei rifiuti.

Per il raggiungimento dei succitati obiettivi sono, quindi, delineate le possibili linee di indirizzo da attuare, alcune trasversali per tutti i Rifiuti Speciali altre mirate a delle filiere specifiche.

Va considerato, accanto a queste misure introdotte dal Piano, anche quanto attivato parallelamente dall'Unione Europea a seguito della emergenza pandemica causata dal Covid-19. La UE, infatti, ha inteso riavviare la ripresa economica e sociale con il Next Generation EU (NGEU), un ambizioso e complesso programma, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Tra le misure previste dal discendente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in materia di economia circolare (Missione 2 Rivoluzione verde e Transizione ecologica) sono ricompresi in particolare investimenti per la realizzazione dell'impiantistica dedicata ai rifiuti (cfr. M2-C1.1- Migliorare la capacità di gestione efficiente e sostenibile dei rifiuti e il paradigma dell'economia circolare Investimento 1.1 – Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti), quantificati in 1,5 miliardi di euro. Tali investimenti mirano, in particolare, ad un miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, alla realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio di rifiuti organici, multimateriale, vetro, imballaggi in carta e alla costruzione di impianti innovativi per particolari flussi. Rilevante risulta anche la linea di investimento dedicata a progetti cd "*faro*" di economia circolare (M2-C1.1-I.1.2) a cui sono destinati 600 milioni di euro. Sono inoltre considerati, quali elementi del PNRR cruciali per il settore in questione, la nuova strategia nazionale per l'economia circolare e il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti, di prossima adozione.



