



Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

DIREZIONE GENERALE ECONOMIA CIRCOLARE

Oggetto: interpello ai sensi dell'articolo 3-*septies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – chiarimenti in materia di discariche e di accordi interregionali per l'avvio ad operazioni di recupero

QUESITO

Con istanza di interpello formulata ai sensi dell'articolo 3-*septies* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Confindustria ha richiesto di chiarire:

- se la modifica normativa introdotta al paragrafo 2.4.1, Allegato 1, D.Lgs. n. 36/2003 introdotta dal D.Lgs. n. 121/2020, che dispone: “*dopo due anni dall'ultimo conferimento, a seguito della valutazione di eventuali cedimenti secondari del corpo discarica, deve essere predisposto il sistema di copertura finale, da completarsi entro i successivi 36 mesi*”, non debba essere applicabile alle discariche autorizzate precedentemente all'entrata in vigore dello stesso;
- se il biennio occorrente per la valutazione degli eventuali cedimenti, nonché la tempistica necessaria per la realizzazione della copertura finale, debbano essere ricompresi all'interno del periodo di gestione operativa della discarica oppure in quello di gestione post-operativa. In particolare, si chiede conferma che le operazioni successive alla chiusura della discarica (ivi compresa la realizzazione della copertura superficiale finale eventualmente preceduta dalla copertura temporanea) siano ricomprese all'interno della gestione post-operativa;
- se il termine di due anni dall'ultimo conferimento per la predisposizione della chiusura definitiva debba essere considerata come tempistica massima, dando pertanto la facoltà al gestore, dopo aver verificato l'assenza di assestamenti sul corpo discarica, di effettuare una copertura definitiva in un tempo inferiore;
- se è obbligatorio o meno ricorrere all'accordo interregionale di cui all'art.182, comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006 nell'ipotesi in cui venga effettuato il conferimento presso impianti di recupero (per lo svolgimento di operazioni di recupero di tipo R3), con particolare riferimento a quelli per il trattamento meccanico-biologico (c.d. TMB) di rifiuti urbani indifferenziati contrassegnati con il codice EER 20.03.01 prodotti in regioni diverse da quelle in cui è localizzato l'impianto di TMB.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Con riferimento al quesito proposto, si riporta quanto segue:

- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Testo unico ambientale” e in particolare:
 - articolo 182, comma 3 che recita: “*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.*”
 - articolo 182-bis rubricato “*principi di autosufficienza e prossimità*”
- il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n.36 “*Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*” e il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121 “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*” e in particolare:
 - articolo 8 (Domanda di autorizzazione) - “*La domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di una discarica è presentata ai sensi degli articoli 27 e 28 del decreto legislativo n. 22 del 1997, e successive modificazioni, completa di tutte le informazioni richieste dagli articoli medesimi e deve altresì contenere almeno i seguenti dati e informazioni: ... omissis ...*”

g) il piano di gestione operativa della discarica, redatto secondo i criteri stabiliti dall'allegato 2, nel quale devono essere individuati i criteri e le misure tecniche adottate per la gestione della discarica e le modalità di chiusura della stessa;

b) il piano di gestione post-operativa della discarica, redatto secondo i criteri stabiliti dall'allegato 2, nel quale sono definiti i programmi di sorveglianza e controllo successivi alla chiusura;

l) il piano di ripristino ambientale del sito a chiusura della discarica, redatto secondo i criteri stabiliti dall'allegato 2, nel quale devono essere previste le modalità e gli obiettivi di recupero e sistemazione della discarica in relazione alla destinazione d'uso prevista dell'area stessa;

m) il piano economico-finanziario, redatto secondo i criteri stabiliti dall'Allegato 2 che preveda che tutti i costi derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dall'esercizio della discarica, i costi connessi alla costituzione della garanzia finanziaria di cui all'articolo 14, i costi stimati di chiusura, nonché quelli di gestione post-operativa per un periodo di almeno trenta anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento, tenuto conto della riduzione del rischio ambientale e dei costi di post-chiusura derivanti dalla adozione di procedure di registrazione ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento e del Consiglio del 25 novembre 2009..."

(Si fa presente che la citata lettera m), nel quale si legge che i costi di chiusura della discarica, da intendersi come i costi per la copertura finale della discarica, sono ben distinti dai costi per la gestione post-operativa, è stata introdotta con l'ultimo decreto di modifica, ossia il D.Lgs. n.121/2020.)"

- l'articolo 12, recante "procedura di chiusura"

- l'allegato 1 rubricato "criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica", e in particolare il paragrafo 2.4.1 che dispone "Dopo due anni dall'ultimo conferimento, a seguito della valutazione di eventuali cedimenti secondari del corpo discarica, deve essere predisposto il sistema di copertura finale, da completarsi entro i successivi 36 mesi" e il paragrafo 2.4.3 relativo alla "Copertura superficiale finale"

- l'allegato 2 rubricato "Piani di gestione operativa, di ripristino ambientale, di gestione post-operativa, di sorveglianza e controllo, finanziario" che riporta "...omissis ... 2. piano di gestione operativa ...omissis ... 3. piano di ripristino ambientale ...omissis ...4. piano di gestione in fase post-operativa"

CONSIDERAZIONI DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Dal quadro normativo sopraesposto emerge quanto segue.

Con riferimento al primo quesito, si rappresenta che questo Ministero ha risposto ad analogo interpello circa l'applicabilità dei nuovi criteri costruttivi relativi alla copertura superficiale finale, introdotti con il Decreto Legislativo n. 121/2020, anche a discariche autorizzate con i precedenti requisiti. In considerazione del fatto che la norma nulla dispone relativamente alle discariche esistenti già autorizzate per le quali non si intenda realizzare nuovi lotti, è rimesso alla discrezionalità del gestore dell'impianto di discarica la scelta di procedere alla copertura finale per come progettata e già autorizzata, ovvero di presentare all'autorità competente una proposta di modifica della copertura finale con adeguamento ai nuovi criteri costruttivi.

Quest'ultima ipotesi non è quindi preclusa per le discariche esistenti, purché le scelte progettuali siano in linea con le disposizioni di nuova introduzione e che le stesse garantiscano la tutela dell'ambiente e della salute, senza alcun pregiudizio per la gestione post operativa della discarica.

Resta fermo che il sistema di copertura finale deve comunque tener conto degli assestamenti del corpo discarica, come peraltro già previsto all'allegato 1, punto 2.4.3 del del D. Lgs. n. 36/2003, prima delle modifiche intervenute con il d.lgs. n. 121/2020: "... omissis ... Poiché la degradazione dei rifiuti biodegradabili, incluse le componenti cellulosiche, comporta la trasformazione in biogas di circa un terzo della massa dei rifiuti, la valutazione degli assestamenti dovrà tenere conto di tali variazioni, soprattutto in funzione alla morfologia della copertura finale. La copertura superficiale finale come sopra descritta deve garantire l'isolamento della discarica anche tenendo conto degli assestamenti previsti ed a tal fine non deve essere direttamente collegata al sistema barriera di confinamento. La copertura superficiale finale della discarica nella fase di post esercizio può essere preceduta da una copertura provvisoria, la cui struttura può essere più semplice di quella sopra indicata, finalizzata ad isolare la massa di rifiuti in corso di assestamento. Detta copertura provvisoria deve essere oggetto di continua manutenzione al fine di consentire il regolare deflusso delle acque superficiali e di minimizzarne l'infiltrazione nella discarica. La copertura superficiale finale deve essere realizzata in modo da consentire un carico compatibile con la destinazione d'uso prevista. ... omissis ..."

Per quanto riguarda il secondo quesito si ritiene che sia necessario riportare quanto stabilito nell'articolo 12 del D.Lgs. n. 36/2003, recante "procedura di chiusura", dal quale si evince chiaramente che la chiusura della discarica avviene dopo l'ispezione degli enti di controllo per la verifica di conformità morfologica della copertura finale della discarica nonché della conformità della discarica a quanto previsto nel progetto. I commi 2 e 3 del citato articolo 12, infatti stabiliscono che: "2. La procedura di chiusura della discarica può essere attuata solo dopo la verifica della conformità della morfologia della discarica e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche, a quella prevista nel progetto di cui all'articolo 9, comma 1, tenuto conto di quanto indicato all'articolo 8, comma 1, lettere c), e) e f-bis). 3. La discarica, o una parte della stessa, è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione, di cui all'articolo 10, ha eseguito un'ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera l), e comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura. L'esito dell'ispezione non comporta, in alcun caso, una minore responsabilità per il gestore relativamente alle condizioni stabilite dall'autorizzazione. Anche dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore è responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase di gestione post-operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l'ambiente."

In aggiunta, da una lettura complessiva del testo normativo, emerge chiaramente la successione delle fasi di gestione di una discarica che risultano individuabili in una fase operativa e una post-operativa, come esplicitato anche all'articolo 8 del D.Lgs. n. 36/2003 che indica dettagliatamente i contenuti della domanda di autorizzazione all'impianto, descrive i contenuti del piano di gestione operativo sia il piano di gestione post-operativo della discarica. Dall'esame degli allegati è inoltre confermato che la fase di chiusura della discarica, intesa come la copertura finale definitiva dell'invaso, è ricompresa nel piano di gestione operativa, mentre la gestione post-operativa, da mettersi in atto dopo il ripristino ambientale, consiste in attività di manutenzione e controllo delle opere e dei presidi.

Con il terzo quesito si chiede se il termine di 2 anni dall'ultimo conferimento per la predisposizione della chiusura definitiva debba essere considerata come tempistica massima, dando pertanto la facoltà al gestore, dopo aver verificato l'assenza di assestamenti sul corpo discarica, di effettuare una copertura in un tempo inferiore. Nel merito, la realizzazione della copertura definitiva è condizionata alla verifica dell'assenza di eventuali cedimenti secondari i cui tempi di norma non sono standardizzabili essendo legati primariamente alla degradazione della componente biodegradabile presente nei rifiuti. Il termine di due anni è pertanto da considerare come termine minimo nel quale cautelativamente si presuppone che i cedimenti siano in gran parte avvenuti e che pertanto la morfologia della discarica sia quella definitiva.

Infine, val la pena riportare il parere della Commissione Parlamentare Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici del 29 luglio 2020, citato nell'istanza di interpello, che costituisce ulteriore chiarimento relativamente alla necessità di stabilire una tempistica certa per l' *“inizio della valutazione per la predisposizione della copertura finale”* al fine di garantire un periodo minimo di assestamento del corpo discarica, individuando un periodo minimo di 2 anni, a partire dal quale debba essere valutata l'esistenza delle condizioni tecniche per la realizzazione della copertura finale, ciò allo scopo di evitare che la copertura superficiale provvisoria venga mantenuta in sito troppo a lungo pur non avendo le caratteristiche tecniche necessarie per isolare il corpo della discarica.

Per quanto riguarda l'ultimo quesito, occorre far riferimento all'articolo 182, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 che vieta lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi al di fuori della regione in cui sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi tra regioni, sia all'art. 182-bis che al comma 1 stabilisce: *“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; ...omissis...”

Si fa presente che, ad oggi, è sempre stata data un'interpretazione estensiva della norma con l'obiettivo di garantire l'autosufficienza anche per il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati prevedendo quindi di utilizzare lo strumento dell'accordo interregionale anche nel caso in cui non sia possibile raggiungere tale autosufficienza.

In questo senso agisce anche il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, approvato con DM n. 254/2022 ai sensi dell'articolo 198-bis del D.Lgs. n. 152/2006, che richiamando il citato art. 182-bis al Capitolo 10 stabilisce che *“Ogni Regione deve quindi garantire la piena autonomia per la gestione dei rifiuti urbani non differenziati e per la frazione di rifiuti derivanti da trattamento dei rifiuti urbani destinati a smaltimento.”*, nell'ottica di raggiungere l'autonomia a livello regionale per la gestione dei rifiuti urbani non differenziati.

Il Programma Nazionale, qualora non sia possibile garantire l'autonomia gestionale, fornisce la possibilità di stabilire accordi al di là dei confini regionali (macroarea), ai sensi dell'art. 117, comma 8 della Costituzione, per i rifiuti indicati nella Tabella 33, destinati al recupero energetico.

Le considerazioni sopra riportate, rese nel rispetto delle condizioni e dei termini di cui all'articolo 3-septies del decreto legislativo 152/2006, sono da ritenersi pertinenti e valide in relazione al quesito formulato, con esclusione di qualsiasi riferimento a specifiche procedure o procedimenti, anche a carattere giurisdizionale, eventualmente in corso o in fase di evoluzione, per i quali occorrerà considerare tutti gli elementi pertinenti al caso di specie, allo stato, non a conoscenza e non rientranti nella sfera di competenza di questa Amministrazione.