

Relazione illustrativa

1. La normativa vigente attualmente in Italia fa riferimento al decreto legislativo 22/97 che stabiliva, all'articolo 5, che "dal 1° gennaio 2000 è consentito smaltire in discarica solo i rifiuti inerti, i rifiuti individuati da specifiche norme tecniche ed i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, recupero e di smaltimento (biodegradazione in ambiente terrestre, trattamento biologico, chimico, fisico - chimico ed incenerimento)."

Il termine di gennaio 2000 è stato prorogato dalla legge 25 febbraio 2000, n.33 fino al 16 luglio del 2001, successivamente con la legge 20 agosto 2001, n.335 "Conversione in legge del D.L. 16 luglio 2001, n.286, recante differimento di termini in materia di smaltimento dei rifiuti", il termine è stato differito fino all'adozione delle norme tecniche di cui all'articolo 18, comma 2 lettere a) e l) del D.lgs.22/97 e, comunque, non oltre un anno dall'entrata in vigore della stessa legge 335/2001.

In attesa della nuova regolamentazione, l'articolo 57 del d.lgs 22/97 stabilisce che continuano ad applicarsi le norme di cui alla Deliberazione del C.I. del 27/7/84. Quest'ultima individua le diverse categorie di discariche e i criteri per l'ammissibilità dei rifiuti nelle stesse.

Sia le categorie di discariche (prima categoria, seconda categoria di tipo A, B e C e terza categoria) che la tipologia di rifiuti ammessi risultano non conformi a quanto disposto dalla direttiva europea.

La necessità di un rapido aggiornamento della normativa tecnica deriva anche dalla modifica del quadro legislativo in materia di tutela delle acque dall'inquinamento: la deliberazione 27 luglio 1984 fa, infatti, riferimento alla legge 319/76 sostituita dal decreto legislativo 152/99.

2. Un primo aggiornamento della normativa in materia di discariche è stato attuato con l'emanazione del decreto ministeriale 11 marzo 1998, n. 141 relativo alla catalogazione dei rifiuti pericolosi smaltiti in discarica.

Il decreto, le cui disposizioni riguardano i soli rifiuti pericolosi, prevede che i rifiuti possano essere smaltiti in discarica solo se accompagnati dal formulario di identificazione e che il gestore della discarica, oltre ad accertare la presenza del formulario, verifichi l'esistenza di una serie di condizioni.

In linea con quanto disposto dalla direttiva europea il decreto prevede che il gestore della discarica predisponga apposita documentazione o mappatura atta ad individuare, con riferimento alla provenienza ed alla allocazione, il settore e la trincea della discarica dove è smaltito il rifiuto pericoloso.

Lo smaltimento dei rifiuti nelle discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del decreto è consentito in conformità alle prescrizioni ed alle norme tecniche previste dalle autorizzazioni vigenti fino al 31 dicembre 1999.

In sintesi la normativa oggi vigente nello specifico settore, in mancanza dell'emanazione di quanto previsto dal D.Lgs. 22/97, risulta carente e riferita a norme addirittura dell'84.

Si è quindi ritenuto che la semplice trasposizione della direttiva non sarebbe stata sufficiente a rendere attuali ed applicabili le norme in essa contenute, ed è quindi stato necessario proporre modeste integrazioni che ne consentano l'immediata applicazione.

3. In coerenza con i principi e le disposizioni del d.lgs.22/97 e della direttiva discariche 99/31/CE, l'obiettivo principale del decreto di recepimento è quello di

assicurare norme adeguate in materia di smaltimento dei rifiuti introducendo misure, procedure, requisiti tecnici per gli impianti di discarica e modalità di gestione finalizzati a ridurre effetti negativi sull'ambiente e rischi per la salute umana.

In particolare, il decreto stabilisce, in conformità a quanto disposto dall'allegato I alla direttiva 99/31/CE, i requisiti generali per le diverse categorie di discarica che comprendono i criteri per l'ubicazione, le modalità di protezione delle acque e del terreno, la dotazione di attrezzature e personale, le modalità e i criteri di coltivazione, le misure di mitigazione di disturbi e rischi connessi alla gestione dell'impianto.

Nelle discariche di rifiuti non pericolosi e pericolosi, la protezione del suolo, delle acque sotterranee e delle acque superficiali viene assicurata, durante la fase operativa, dalla combinazione della barriera geologica e del rivestimento impermeabile del fondo e delle sponde della discarica e, a chiusura dell'impianto, dalla copertura superficiale che controlla la penetrazione delle acque meteoriche.

Sempre in linea con la direttiva, viene sottolineato il ruolo fondamentale svolto dalla barriera geologica. l'unica in grado di garantire nel lungo termine l'isolamento dei rifiuti.

Per tutti gli impianti che accettano rifiuti non pericolosi e pericolosi il decreto, come evidenziato, prevede l'obbligatorietà dell'impermeabilizzazione del fondo e delle pareti con un rivestimento di materiale artificiale posto al di sopra della barriera geologica, su uno strato di materiale minerale compattato. Tale rivestimento dovrà avere caratteristiche idonee a resistere alle sollecitazioni chimiche e meccaniche presenti nella discarica.

Viene anche disposto che, qualora la barriera geologica non soddisfi naturalmente le condizioni fissate dal decreto, quest'ultima possa essere completata artificialmente attraverso un sistema barriera di confinamento opportunamente realizzato, costituito dall'accoppiamento di materiale minerale compattato con una geomembrana, ed in grado di fornire una protezione equivalente.

Il decreto detta, inoltre, specifiche prescrizioni riguardo alla gestione del percolato e del biogas nelle discariche che accolgono rifiuti non pericolosi e pericolosi.

Il percolato e le acque di discarica dovranno essere captati, raccolti e smaltiti per tutto il tempo di vita della discarica, fissato dall'Ente territoriale competente nell'atto autorizzativo, e comunque per un tempo non inferiore a 30 anni.

Il sistema di raccolta del percolato dovrà, in particolare, essere progettato e gestito in modo da:

- minimizzare il battente di percolato sul fondo della discarica;
- prevenire intasamenti ed occlusioni per tutto il periodo di funzionamento previsto;
- resistere all'attacco chimico dell'ambiente della discarica;
- sopportare i carichi previsti.

Il percolato e le acque raccolte dovranno essere avviate ad idoneo impianto di trattamento al fine di garantirne lo scarico nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente in materia.

Il decreto consente il ricircolo del percolato e del condensato solo nel caso in cui la pratica comporti reali vantaggi, e non contribuisca all'innalzamento del battente di percolato stesso.

Le discariche che accettano rifiuti biodegradabili dovranno essere dotate di impianti per l'estrazione dei gas che garantiscano la massima efficienza di captazione, e il conseguente utilizzo energetico.

La gestione del biogas deve essere condotta in modo tale da ridurre al minimo il rischio per l'ambiente e per la salute umana; l'obiettivo è quello di non far percepire la presenza della discarica al di fuori di una ristretta fascia di rispetto.

Il sistema di estrazione del biogas dovrà essere conforme a specifici requisiti tecnici fissati dal decreto stesso ed essere mantenuto in esercizio per tutto il tempo in cui nella discarica sarà presente la formazione del gas e, comunque, per il periodo fissato dall'Ente territoriale competente.

Il biogas dovrà essere deumidificato ed utilizzato prioritariamente per la produzione di energia, anche a seguito di un eventuale trattamento.

Nel caso di impraticabilità del recupero energetico la termodistruzione del gas di discarica dovrà avvenire con torce ad alta temperatura.

Ampio spazio nella proposta di recepimento è riservato alle modalità di gestione e alle procedure di sorveglianza e controllo che il gestore dovrà adottare nella fase di gestione operativa, post operativa e di ripristino ambientale.

Già al momento della richiesta di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio dell'impianto dovranno essere presentati un piano di gestione operativa e uno di gestione post-operativa redatti secondo specifici criteri e nei quali dovranno essere individuate le misure tecniche adottate per la gestione della discarica ed i programmi di sorveglianza e controllo messi in atto.

Le procedure di controllo, in linea con quanto stabilito dall'allegato III alla direttiva, dovranno, in particolare, accertare:

- la conformità dello smaltimento dei rifiuti ai criteri stabiliti per la specifica categoria di discarica;
- il pieno funzionamento dei sistemi di protezione ambientale;
- il rispetto delle condizioni di autorizzazione della discarica;
- il corretto sviluppo dei processi di stabilizzazione all'interno della discarica

Il decreto individua, inoltre, puntualmente i parametri e la periodicità dei controlli che dovranno riguardare le acque sotterranee, il percolato, le acque di drenaggio superficiale, i gas di discarica, la qualità dell'aria, i parametri meteo-climatici, lo stato del corpo della discarica.

In linea con la direttiva europea e soprattutto con il principio secondo il quale i rifiuti nella discarica dovrebbero costituire la prima barriera di un sistema di difesa in profondità viene prescritto che i rifiuti ammessi in discarica siano normalmente sottoposti ad un preventivo trattamento.

Lo smaltimento in discarica di rifiuti non trattati viene autorizzato solo nel caso di rifiuti inerti, il cui trattamento non sia tecnicamente sostenibile, o di qualsiasi altro rifiuto che soddisfi già i criteri di ammissibilità fissati per la specifica categoria di discarica o il cui trattamento non contribuisca agli obiettivi di riduzione della quantità di rifiuti smaltiti in discarica o dei rischi per la salute umana e l'ambiente.

L'ammissione dei rifiuti nelle tre categorie di impianti (pericolosi, non pericolosi ed inerti) viene subordinata a precisi criteri di accettabilità. I rifiuti dovranno essere caratterizzati dal punto di vista chimico-fisico secondo analisi standard e, sottoposti a test di eluizione, dovranno avere un eluato conforme ai limiti fissati per una serie di parametri chimici.

Riguardo ai rifiuti urbani ed in particolare alla frazione biodegradabile degli stessi, il decreto fissa, in linea con l'articolo 5 della direttiva europea, specifici obiettivi di progressiva riduzione del conferimento in discarica da raggiungersi a livello degli ambiti territoriali ottimali, o qualora quest'ultimi non siano costituiti, a livello provinciale. Gli obiettivi, quantificati ed espressi in termini di sostanza secca, dovranno

essere raggiunti rispettivamente entro cinque, otto, e quindici anni dalla data di entrata in vigore del decreto.

Per il raggiungimento di tali obiettivi ciascuna regione dovrà elaborare ed approvare un apposito programma per la riduzione dei rifiuti biodegradabili da collocare in discarica ad integrazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti. Il programma prevede, in particolare, il riciclaggio, il trattamento aerobico e/o anaerobico, il recupero di materiali o energia e il trattamento dei rifiuti medesimi.

I programmi e i relativi stati annuali d'attuazione devono essere trasmessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che provvederà a darne comunicazione alla Commissione Europea.

Dette disposizioni dovrebbero consentire un reale passaggio da un modello di gestione "tutti i rifiuti a discarica" a un modello complesso di "prevenzione, recupero, trattamento" che richiede la realizzazione di un articolato sistema tecnologico.

Tutte le prescrizioni tecniche relative alla realizzazione e gestione degli impianti, i rigidi criteri per l'ammissibilità dei rifiuti fissati dal decreto hanno anche come scopo quello di riequilibrare i costi di smaltimento in discarica rispetto ai costi relativi ad altre forme di smaltimento e/o recupero.

Il costo dello smaltimento in discarica tende infatti, al momento attuale, ad essere troppo basso rispetto ad altre forme di trattamento come ad esempio le forme di recupero.

Viene, pertanto, previsto che i costi di smaltimento in discarica derivanti dalla realizzazione dell'impianto e dal suo esercizio, quelli connessi alla costituzione della garanzia finanziaria di cui all'art. 28 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22, nonché i costi stimati di chiusura e di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno 30 anni, siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti.

Riguardo alla garanzia finanziaria il decreto fissa alcuni criteri generali da seguire per la sua determinazione, prevedendo che sia commisurata alla capacità totale autorizzata della discarica ed alla natura pericolosa o non pericolosa dei rifiuti gestiti.

Il provvedimento è composto da 17 articoli e 3 allegati:

l'art. 1 è conforme alla direttiva e reca le finalità del provvedimento;

l'art. 2 contiene la definizione, rispetto al contenuto della direttiva è stata sostituita la definizione d'insediamento isolato, che corrisponde a tipologia non esistente in Italia, con la definizione di centro abitato, ricavata dalla legge 22 marzo 2001, n. 85, Art. 1 (Codice della strada);

l'art. 3 stabilisce l'ambito di applicazione del decreto in conformità alla direttiva;

l'art.4 classifica le tre tipologie di discariche, secondo il dettato della direttiva comunitaria;

l'art.5 fissa gli obiettivi di riduzione del conferimento di rifiuti in discarica, non essendo disponibili dati EUROSTAT relativi alla produzione di rifiuti biodegradabili per l'anno 1995 o negli anni precedenti, si è effettuata una valutazione quantitativa degli stessi valori, anche sulla base degli studi dell'ANPA, e si è definito un valore di riferimento al quale sono state applicate le riduzioni rispettive del 25, 50 e 65%. Ne risultano i valori riportati. Si è ritenuto di aggiungere un comma che considera la presenza di forti flussi turistici in alcune regioni italiane, i quali possono influenzare sensibilmente le quantità da prendere a riferimento per il calcolo;

l'art.6 elenca le tipologie di rifiuti non ammessi in discarica. In considerazione della necessità di sviluppare le fonti di energia rinnovabile, anche in attuazione del Protocollo di Kyoto, si è ritenuto di aggiungere la lettera n), che rappresenta un'indicazione non assoluta tesa a quest'obiettivo, largamente condiviso in sede UE e già presente anche nelle normative tedesca ed austriaca;

l'art. 7. conformemente alla direttiva elenca le tipologie di rifiuti ammessi in discarica;
l'art. 8 disciplina la domanda di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di una discarica, indicando quali dati e informazioni in essa debbono essere contenuti;
l'art. 9 elenca le condizioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione della discarica;
l'art. 10 definisce il contenuto del provvedimento di autorizzazione;
l'art. 11 disciplina le procedure di ammissione dei rifiuti in discarica;
l'art. 12 prevede la procedura di chiusura della discarica o di una parte di essa;
l'art. 13 stabilisce la modalità della gestione operativa e post-operativa delle discariche;
l'art. 14 disciplina la garanzia finanziaria di cui all'art. 8, lettera a), punto iv, della direttiva;
l'art. 15 determina i costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche; l'art. 16 reca le disposizioni sanzionatorie;
l'art. 17 rubricato le disposizioni transitorie e finali reca anche le abrogazioni.

4. Si segnala che sulla marcata attuazione della direttiva 99/31/CE la Commissione europea, nell'ambito della procedura di infrazione 2001/0501, ha emesso, in data 21 marzo 2002, un parere motivato; tale circostanza impone di procedere celermente all'emanazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria citata, il cui termine per la trasposizione negli Stati membri è scaduto il 16 luglio 2001, al fine di evitare l'instaurarsi di un contenzioso dinanzi alla Corte di Giustizia.

Il decreto legislativo non comporta oneri aggiuntivi a carico dello Stato e pertanto non si allega la relazione tecnica.