

AMMISSIBILITÀ DEI RIFIUTI IN DISCARICA: problematiche applicative ed esperienze operative

Fare i conti
con l'ambiente
Rifiuti acqua energia

Rave
nna
17·18·19
maggio 2017

Evoluzione dell'assetto
normativo e di regolazione in
relazione ai criteri di
ammissibilità dei rifiuti in
discarica

Avv. Pietro Acri
18 maggio 2017
Ravenna

www.ravenna2017.it



La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

- **Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999**

La direttiva è l'atto con il quale sono stati individuati gli obiettivi primari della politica di tutela ambientale europea con riferimento alla fase dello smaltimento dei rifiuti mediante il loro conferimento in discarica.

La direttiva oltre ad indicare gli obiettivi primari delle istituzioni europee fornisce definizioni e criteri generali circa il trattamento e l'ammissibilità dei rifiuti in discarica.

La direttiva fornisce altresì indicazione circa l'imputazione dei costi di smaltimenti in discarica e delinea le procedure di ammissione dei rifiuti in discarica

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Direttiva 1999/ 31/CE

Obiettivo generale: art. 1

«Per adempiere i requisiti della direttiva 75/442/CEE, in particolare degli articoli 3 e 4, scopo della presente direttiva è di prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica»

In relazione alla disciplina delle fonti dell'Unione la Direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono realizzare; i singoli Paesi Membri possono scegliere attraverso quale atto normativo interno recepire nell'ordinamento interno essendo sufficiente che gli atti interni siano rispondenti e compatibili con gli obiettivi definiti dalla Direttiva (a differenza di quanto accade con i Regolamenti dell'Unione che sono atti legislativi del tutto vincolanti per i Paesi Membri)

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Direttiva 1999/ 31/CE

Definizioni

L'art. 2 della Direttiva fornisce le principali definizioni utili all'applicazione della disciplina di settore (in più occasioni rinviando alle definizioni presenti in altre Direttive). In particolare fornisce la definizione di:

- Rifiuto: *le sostanze o oggetti contemplati dalla direttiva 75/442/CEE*
- Rifiuto urbano: *i rifiuti domestici nonché gli altri rifiuti equiparabili per la loro natura o composizione ai rifiuti domestici*
- Rifiuto pericoloso: *qualsiasi rifiuto contemplato dall'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi*
- Rifiuto non pericoloso: *i rifiuti non contemplati dalla lettera c)*

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

- *Rifiuto inerte: i rifiuti che non subiscono alcuna trasformazione fisica, chimica o biologica significativa. I rifiuti inerti non si dissolvono, non bruciano né sono soggetti ad altre reazioni fisiche o chimiche, non sono biodegradabili e, in caso di contatto con altre materie, non comportano effetti nocivi tali da provocare inquinamento ambientale o danno alla salute umana. La tendenza a dar luogo a colaticci e la percentuale inquinante globale dei rifiuti nonché l'ecotossicità dei colaticci devono essere trascurabili e, in particolare, non danneggiare la qualità delle acque superficiali e/o freatiche*
- *Discarica: un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo)*
- *Trattamento: i processi fisici, termici, chimici, o biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero*

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Direttiva 1999/ 31/CE

In ragione delle definizioni fornite la Direttiva distingue le discariche in tre tipologie (art. 4):

- discariche per rifiuti pericolosi
- discariche per rifiuti non pericolosi
- discariche per rifiuti inerti

I successivi articoli 5 e 6 forniscono poi una disciplina relativa a:

- Rifiuti e trattamenti non ammissibili in una discarica
- Rifiuti ammissibili nelle varie categorie di discariche

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Direttiva 1999/ 31/CE

Art. 5 Rifiuti e trattamenti non ammissibili in una discarica

«Gli Stati membri provvedono affinché non siano ammessi in una discarica i seguenti rifiuti: a) rifiuti liquidi; b) rifiuti che, nelle condizioni esistenti in discarica, sono esplosivi, corrosivi, ossidanti, altamente infiammabili o infiammabili ai sensi dell'allegato III della direttiva 91/689/CEE; c) rifiuti provenienti da cliniche, ospedali o istituti veterinari, qualora siano infettivi ai sensi della direttiva 91/689/CEE (caratteristiche di cui al punto H9 dell'allegato III), e rifiuti che rientrano nella categoria 14 (allegato I, parte A) della suddetta direttiva; d) gomme usate intere dopo due anni a decorrere dalla data prevista all'articolo 18, paragrafo 1, escluse le gomme usate come materiale di ingegneria e la gomme usate triturate cinque anni dopo tale data (escluse in entrambi i casi quelle per biciclette e quelle con un diametro esterno superiore a 1400 mm); e) tutti gli altri tipi di rifiuti che non soddisfano i criteri di ammissibilità stabiliti a norma dell'allegato II.

4. È vietato diluire o mescolare rifiuti unicamente al fine di renderli conformi alle norme di ammissibilità»

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Direttiva 1999/ 31/CE

Art. 6 Rifiuti ammissibili in discarica

«Gli Stati membri provvedono affinché:

a) solo i rifiuti trattati vengano collocati a discarica.

Tale disposizione può applicarsi ai rifiuti inerti il cui trattamento non è tecnicamente possibile

o a qualsiasi altro rifiuto il cui trattamento non contribuisca agli obiettivi di cui all'articolo 1 della presente direttiva, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana o l'ambiente»

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Decisione del Consiglio 2003/33/CE

In forza di quanto previsto dall'art. 16 e dell'allegato II della Direttiva 1999/ 31/CE il Consiglio ha adottato la Decisione 2003/33/CE del 19 dicembre 2002 stabilisce i criteri e le procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche.

La Sezione n. 1 della Decisione prevede la procedura da seguire per determinare l'ammissibilità dei rifiuti nelle discariche comprenda:

- *una caratterizzazione di base dei rifiuti;*
- *una verifica di conformità;*
- *una verifica in loco;*

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Decisione del Consiglio 2003/33/CE

La sezione 2 della Decisione fissa invece i criteri di ammissibilità dei rifiuti per ciascuna categoria di discarica (relativi alle discariche per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi, per rifiuti pericolosi, ecc.)

La disciplina UE in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Elementi chiave del quadro normativo dell'Unione:

- I siti di discarica si dividono in tre categorie: discariche per rifiuti pericolosi, discariche per rifiuti non pericolosi e discariche per rifiuti inerti (rifiuti che non si decompongono o bruciano, quali ghiaia, sabbia e roccia).
- I governi dell'Unione europea (UE) devono attuare strategie nazionali per ridurre progressivamente la quantità di rifiuti biodegradabili da conferire in discarica.
- Gli impianti di discarica non possono ammettere gomme usate o rifiuti liquidi, infiammabili, esplosivi o corrosivi, oppure provenienti da ospedali o istituti medici e veterinari.
- Possono essere collocati a discarica solo i rifiuti trattati, salvo che non sia più possibile svolgere trattare ulteriormente i rifiuti in ragione degli obiettivi espressi nelle Direttive dell'Unione.
- I rifiuti urbani possono essere collocati in discariche per rifiuti non pericolosi.
- Le autorità nazionali devono garantire che il prezzo di smaltimento dei rifiuti copra l'insieme dei costi connessi dalla creazione alla chiusura del sito.
- I gestori di siti di discarica devono richiedere un'autorizzazione e fornire le seguenti informazioni

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

La normativa italiana vede quali fonti primarie di regolazione dell'apporto di rifiuti in discarica:

- d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. «Codice dell'Ambiente»)
- d.lgs. 13 gennaio 2003 n.36 (decreto di attuazione della Direttiva 1999/31/CE)
- decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005)

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Il d.lgs. n. 152/2006 è una normativa a carattere generale che recepisce nel nostro ordinamento interno i principi di «gerarchia nella gestione dei rifiuti» e di «gestione integrata del ciclo dei rifiuti» seguendo i criteri di prossimità e minor impatto ambientale possibile (recependo le previsioni della Direttiva 2008/98/CE)

Art. 179 - Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti:

«1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente **gerarchia**:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento.

2. La **gerarchia** stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale. Nel rispetto della **gerarchia** di cui al comma 1, devono essere adottate le misure volte a 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»

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

D.lgs. n. 152/2006

Art. 182 - Smaltimento dei rifiuti:

«1. Lo smaltimento dei rifiuti è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'articolo 181. A tal fine, la predetta verifica concerne la disponibilità di tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente valide nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte in ambito nazionale, purché vi si possa accedere a condizioni ragionevoli....[...]...5. 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»

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

D.lgs. n. 152/2006

Art. 182 – bis (Principi di autosufficienza e prossimità)

«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»*

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

D.lgs. n. 152/2006

Art. n.183 – Definizioni

«“rifiuto”: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi»

«"trattamento": operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento»

«“smaltimento”: qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'Allegato B alla parte IV del presente decreto riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento»

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Il d.lgs. n. 36/2003

Disposizioni più rilevanti per la valutazione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica:

Art. 1 – Finalità (quelle già contenute nell'art. 2 del d.lgs. 22/1997)

- La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata dal presente decreto al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi.
- I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:
 - a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
 - b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
 - c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.
- La gestione dei rifiuti si conforma ai principi 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 dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.
- Per il conseguimento delle finalità del presente decreto dello Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e in conformità alle disposizioni che seguono, adottano ogni opportuna azione avvalendosi, anche mediante accordi e contratti di programma, di soggetti pubblici e privati qualificati

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Il d.lgs. n. 36/2003

Art. 2

Fornisce le definizioni di «rifiuto» e «trattamento», ed in particolare definisce come trattamento:

«i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza»

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Il d.lgs. n. 36/2003

Art. 6 - Rifiuti non ammessi in discarica

Elenca le caratteristiche dei rifiuti non ammissibili in discarica in ottemperanza alla previsioni della Direttiva 1999/31/CE ribadendo anche nella disciplina interna che *«È vietato diluire o miscelare rifiuti al solo fine di renderli conformi ai criteri di ammissibilità di cui all'articolo 7»*

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Il d.gls. n. 36/2003

Art. 7 – Rifiuti ammessi in discarica

«1. I rifiuti possono essere collocati in discarica **solo dopo trattamento**. Tale disposizione **non si applica**:

a) ai rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile;

b) ai rifiuti il cui trattamento **non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1**, riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente. **L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale individua, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non è necessario ai predetti fini** (il secondo periodo della norma è stato introdotto dalla l. 221/2015)

2. Nelle discariche per rifiuti inerti possono essere ammessi esclusivamente i rifiuti inerti che soddisfano i criteri della normativa vigente.

3. Nelle discariche per i rifiuti non pericolosi possono essere ammessi i seguenti rifiuti:

a) rifiuti urbani;

b) rifiuti non pericolosi di qualsiasi altra origine che soddisfano i criteri di ammissione dei rifiuti previsti dalla normativa vigente;

c) rifiuti pericolosi stabili e non reattivi che soddisfano i criteri di ammissione previsti dal decreto di cui al comma 5.

4. **Nelle discariche per rifiuti pericolosi possono essere ammessi solo rifiuti pericolosi che soddisfano i criteri fissati dalla normativa vigente**

5. I criteri di ammissione in discarica **sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio**, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome»

La normativa italiana in materia di ammissibilità di rifiuti in discarica

Rispetto a quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003 si può dunque precisare che:

- il criterio generale prevede la possibilità di ammettere rifiuti in discarica solo dopo un opportuno «trattamento»
- Il «trattamento» non è necessario solo qualora si tratti di inerti (non ulteriormente trattabili), ovvero nei casi in cui il trattamento non contribuisse alle finalità in materia di tutela ambientale: rispetto a queste situazione viene affidato all'ISPRA il compito di fissare dei criteri tecnici da applicare
- In via generale i criteri di ammissione in discarica sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio

La centralità della definizione di «trattamento»

Il termine trattamento include tutti i metodi di trattamento: dalla cernita al trattamento biologico. Si pone, pertanto, la questione di quale tipo di trattamento possa essere considerato sufficiente per consentire lo smaltimento in discarica e fino a che punto debba essere applicato l'obbligo di trattamento.

Infatti, né il decreto legislativo 36/2003 né la direttiva 1999/31/CE ne impone l'obbligo assoluto e il trattamento può essere considerato non necessario solo quando non contribuisce al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 36/2003.

Dir.1999/31/CE - Art. 2 comma 1, lett. h):

i processi fisici, termici, chimici, o biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero;

D.Lgs. 36/03 - Art. 2 comma 1, lett. h):

i processi fisici, termici, chimici, o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in sicurezza;

La centralità della definizione di «trattamento»

L'ampiezza delle definizioni normative e le deroghe previste del d.lgs. n. 36/2003 hanno portato a difficoltà interpretative sull'applicazione corretta delle attività di «trattamento».

Con la **Circolare MATTM 30.06.2009**, il Ministero intervenne fornendo chiarimenti operativi, in risposta a quesiti posti dalle amministrazioni in merito all'ammissibilità dei rifiuti in discarica.

In tali chiarimenti veniva:

- I) chiarita la definizione di “trattamento” ai fini dello smaltimento in discarica;

- II) stabilito che, a predeterminate condizioni, la “raccolta differenziata spinta” poteva far venir meno l'obbligo di trattamento ai fini del conferimento dei rifiuti in discarica;

- III) Il conseguimento nell'Ambito Territoriale Ottimale dell'obiettivo di riduzione dei RU biodegradabili poteva essere considerata condizione necessaria e sufficiente per consentire lo smaltimento di rifiuti urbani non pretrattati

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Procedura di infrazione n.2011/4021

L'applicazione derogatoria delle previsioni in materia di ammissione dei rifiuti in discarica ha comportato l'attivazione di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano da parte della Commissione europea.

Una procedura di infrazione comunitaria viene attivata nei confronti di uno Stato membro quando si ritiene che una delle sue articolazioni interne (Stato, regioni ecc.) abbia violato in termini attivi od omissivi obblighi derivanti da atti e trattativi comunitari (come appunto quello di dare corretta trasposizione nel sistema interno alle Direttive dell'Unione).

La procedura di infrazione viene avviata ai sensi dell'art. 258 TFUE e si struttura in due distinti momenti:

- Fase precontenziosa (Lettera di costituzione in mora e parere motivato)
- Fase contenziosa (nel caso di mancato adeguamento da parte dello Stato Membro viene adita la Corte europea)

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Procedura di infrazione n.2011/4021

Lettera di costituzione in mora del 17 giugno 2011, per violazione delle direttive 1999/31/CE e 2008/98/CE

Con parere motivato del 1 giugno 2012, ha fornito chiarimenti sui contenuti minimi essenziali che le attività di trattamento devono osservare per essere conformi al dettato comunitario

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Circolare MATTM 06.08.2013

Circolare «Orlando»

Alla luce del parere motivato della Commissione Europea, supera la Circolare emanata «Pro Tempore» nel 2009, decretandone la fine del regime transitorio di efficacia;

Chiarisce che la «tritovagliatura», pur rappresentando un miglioramento della gestione dei rifiuti indifferenziati, non soddisfa, da sola, l'obbligo di trattamento previsto dalla direttiva 1999/31/CE.

Tale obbligo deve **necessariamente includere un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della frazione organica.**

Infatti, le operazioni e i processi che soddisfano i requisiti minimi per rispettare il vincolo del conferimento in discarica dei soli rifiuti trattati sono il trattamento effettuato mediante tecnologie più o meno complesse come ad esempio la **bioessiccazione** e la **digestione anaerobica previa selezione, il trattamento meccanico biologico** e l'**incenerimento** con recupero di calore e/o energia.

Si tratta di considerazioni affermate anche dalla giurisprudenza amministrativa: tra le molte decisioni TAR Lazio, Roma, sez. I, 9 gennaio 2013, n. 121 (la «tritovagliatura» non può più essere una scappatoia per le Regioni al fine di eludere il trattamento meccanico-biologico dei rifiuti destinati a discarica)

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Circolare «Orlando»

Riguardo le indicazioni della circolare MATTM del 2009 sulla natura equipollente della “raccolta differenziata spinta” al trattamento, le disposizioni della Direttiva 1999/31/CE e del D.Lgs. 36/2003 (artt. 5 e 7) come interpretate dalla Commissione Europea, evidenziano che

la sola raccolta differenziata spinta, come definita dalla circolare, non è di per se idonea a escludere la necessità di sottoporre a preventivo trattamento i rifiuti indifferenziati residuali se, oltre alla prova di aver conseguito gli obiettivi progressivi di riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica (art. 5),

non viene data anche la dimostrazione (art. 7) che il trattamento non contribuisce a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana e non è indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente.

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Le precisazioni contenute nella Circolare «Orlando» sebbene recepiscano in parte le precisazioni contenute nel parere della Commissione non vengono ritenute bastevoli dagli organi dell'Unione per superare il contrasto delle disposizioni interne con gli obiettivi contenute nelle Direttive dell'Unione per la situazione di specie (la questione riguardava la discarica di Malagrotta e la generale gestione dei rifiuti nella Regione Lazio)

La Commissione avvia quindi una fase contenziosa vanti alla Corte di Giustizia

Ricorso depositato il 13 giugno 2013 contro la Repubblica Italiana – registro Corte di Giustizia n.causa C-323/13

La Commissione ha inoltre precisato che:

- *“...il metodo relativo alla raccolta differenziata...non potrebbe costituire un trattamento ai sensi dell'art. 6 lettera a) della direttiva 1999/31/CE letto alla luce del combinato disposto dell'art. 1 della direttiva 1999/31/CE e degli 4 e 13 a) della direttiva 2008/98/CE in quanto il fatto che la percentuale di raccolta differenziata venga aumentata non autorizza a concludere che la parte di rifiuto che rimane indifferenziato non debba essere sottoposto ad un trattamento adeguato, comprensivo di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, prima della messa in discarica e pertanto non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi per la salute umana...”*

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

Ricorso 13 giugno 2013 contro la Repubblica Italiana – Corte di Giustizia n.causa C-323/13

La Commissione ha precisato che:

- *“il trattamento dei rifiuti destinati a discarica deve consistere in processi che, oltre a modificare le caratteristiche dei rifiuti allo scopo di ridurre il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero, abbiano altresì l'effetto di evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana”* ;
- *“...un trattamento che consiste nella mera compressione e/o triturazione di rifiuti indifferenziati da destinare a discarica, e che non includa un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e una qualche forma di stabilizzazione della frazione organica dei rifiuti stessi, non è tale da evitare o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e i rischi sulla salute umana...”* ai sensi della normativa comunitaria;

Il parziale contrasto tra i criteri recepiti nell'ordinamento interno con le previsioni dell'Unione europea

La procedura di infrazione n. 2011/4021 si concludeva dunque con la **decisione della Corte di Giustizia 15 ottobre 2014** (decisione C-323/13) con la quale veniva dichiarato lo Stato italiano inadempiente rispetto agli obblighi contenuti nelle Direttive rifiuti:

*«Occorre constatare che la Repubblica italiana, non avendo adottato **tutte le misure necessarie per evitare che una parte dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche del SubATO di Roma, [...] ed in quelle del SubATO di Latina non venga sottoposta ad un trattamento che comprenda un'adeguata selezione delle diverse frazioni dei rifiuti e la stabilizzazione della loro frazione organica, è venuta meno agli obblighi incombenti in forza del combinato disposto degli articoli 1 (1) e 6, lett. a), della direttiva 1999/31/CE [...]**»*

Peraltro, la decisione della Corte di Giustizia precisa che da una corretta interpretazione delle disposizioni dell'Unione in materia di ammissibilità dei rifiuti in discarica deriva che:

- vi sia un obbligo in capo ad ogni Stato membro di adottare le misure necessarie affinché siano sottoposti a trattamento tutti i rifiuti che vi si prestano, e non siano pertanto collocati tali e quali a discarica i rifiuti idonei a costituire oggetto di tale trattamento
- siano sempre garantite valutazioni svolte in base a rigidi requisiti tecnici ed operativi applicabili ai rifiuti ed alle discariche, prevedendo in particolare misure volte a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente delle discariche di rifiuti ed i rischi che ne derivano per la salute umana, durante l'intero ciclo di vita della discarica

La disciplina italiana di individuazione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003

Come si è potuto già considerare il d.lgs. n. 36/2003 (norma interna di attuazione della Direttiva 1999/31/CE) ha disposto all'art. 7, comma 5 che «*I criteri di ammissione in discarica sono definiti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome*»

Tale definizione è arrivata prima ad opere del D.M. 3 agosto 2005, poi sostituito dal D.M. 27 settembre 2010.

Tale provvedimento è stato oggetto di integrazione:

- una prima volta ad opera del D.M. 27 settembre 2013 al fine di recepire le disposizioni europee per quanto riguarda lo stoccaggio nelle discariche, in via temporanea nel limite di 5 anni, del mercurio metallico (Direttiva 2011/97/UE);
- una seconda volta ad opera del D.M. 24 giugno 2015 che è stato adottato in ragione dell'avvio di un procedimento di infrazione precontenzioso (EU Pilot 1912/11/ENVI) con il quale la Commissione aveva contestato la non totale conformità del Decreto alle previsioni contenute nella Decisione del Consiglio 2003/33/CE

La disciplina italiana di individuazione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003

Decreto 27 settembre 2010 e smi

- Stabilisce quali rifiuti possono essere smaltiti in discarica rispetto a determinati limiti di concentrazione di sostanze e quando è consentito lo smaltimento senza preventiva caratterizzazione.
- Determina i criteri di ammissibilità dei rifiuti in ragione delle differenti categorie di rifiuto.
- Definisce le procedure di «caratterizzazione», «verifica di conformità» e «verifica in loco» da porsi a carico, nel primo caso, del produttore, e nelle ulteriori due fasi, del gestore della fase di smaltimento.
- Individua le tipologie di materiali inerti che possono essere smaltiti in discarica senza la preventiva caratterizzazione.
- Individua le categorie di rifiuti pericolosi che possono – a determinate condizioni – essere smaltiti presso discariche di rifiuti non pericolosi.

La disciplina italiana di individuazione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003

Decreto 27 settembre 2010 e smi

Art. 2

- Per determinare l'ammissibilità dei rifiuti in ciascuna categoria di discarica, così come definite dall'articolo 4 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, il **produttore** dei rifiuti è tenuto ad effettuare la **caratterizzazione** di base di ciascuna tipologia di rifiuti conferiti in discarica. Detta caratterizzazione deve essere effettuata prima del conferimento in discarica ovvero dopo l'ultimo trattamento effettuato.
- Al **produttore** dei rifiuti o, in caso di non determinabilità del produttore, al gestore ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera o) del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, spetta la responsabilità di garantire che le informazioni fornite per la caratterizzazione siano corrette.
- Il gestore è tenuto a conservare i dati richiesti per un periodo di cinque anni.

Ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 152/2006, nell'odierna formulazione, si deve intendere per «produttore di rifiuto»:

*il soggetto la cui attività produce rifiuti **e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione** (produttore **iniziale**) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (**nuovo** produttore).*

La cogenza delle previsioni del D.M. 27 settembre 2010 su tutto il territorio nazionale

I criteri definiti all'interno del D.M. 27 settembre 2010 devono essere considerati vevoli su tutto il territorio nazionale e non possono essere derogati o modificati da singole disposizioni regionali.

Si deve infatti ricordare che la disciplina dell'ammissibilità dei rifiuti in discarica rientra a pieno titolo nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che ai sensi **dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione è di competenza esclusiva dello Stato**

Le Regioni **non possono dunque individuare** con propri atti aventi portata generale livelli di tutela differenti o più elevati di quelli determinati dalla disciplina dello Stato

La cogenza delle previsioni del D.M. 27 settembre 2010 su tutto il territorio nazionale

Intervento della Corte Costituzionale ha chiarito i termini entro i quali le Regioni possono intervenire sui determinazioni dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica chiarendo che la competenza in materia è esclusivamente dello Stato e che alle disposizioni statali deve essere data applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

Sul punto sentenza n. 180/2015:

«Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)» (sentenza n. 58 del 2015)».

Di medesimo tenore anche: sentenza n. 5/2017 e sentenza 85/2017

Le novità introdotte in materia con la legge 28 dicembre 2015, n. 211

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 211 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere la green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali - c.d. «collegato ambientale») il legislatore italiano ha introdotto alcune novità in materia di gestione dei rifiuti.

In particolare, l'art. 48 della legge (intitolato «rifiuti ammessi in discarica») ha apportato una rilevante modifica all'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003

Art. 48.

Rifiuti ammessi in discarica

1. All'articolo 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale individua, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento non è necessario ai predetti fini».

L'impatto delle «Linee Guida ISPRA» rispetto al contesto normativo vigente

La novella apportata all'art. 7 del d.lgs. n. 36/2003, anche al fine di recepire quanto indicato dalla Corte di giustizia UE nella sentenza 15 ottobre 2015, ha dunque demandato all'ISPRA il compito di individuare criteri tecnici da applicare per stabilire quando il trattamento dei rifiuti prima dello smaltimento in discarica non è necessario

L'ISPRA ha adottato nel dicembre 2016 le c.d. Linee Guida (atto 145/2016) all'interno delle quali sono individuati i criteri tecnici da applicare per stabilire quanto il trattamento non è necessario

L'impatto delle «Linee Guida ISPRA» rispetto al contesto normativo vigente

A seguito dell'adozione delle Linee Guide ISPRA si sono posti problemi di coordinamento con la normativa vigente che sono stati segnalati dagli operatori di settore e che sono state oggetto di una specifica interrogazione parlamentare presentata da un membro della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati.

Le contestazioni alle Linee Guida si sono in particolare concentrate sulle seguenti tematiche:

- il contenuto delle Linee Guida sarebbe ultroneo rispetto alla delega legislativa poiché sono definite le modalità di trattamento dei rifiuti smaltiti in discarica, introducendo, a giudizio degli interroganti, arbitrariamente, per tutte le tipologie di rifiuto organico, parametri, come l'Indice di respirazione dinamico potenziale (Irdp), non previsti (almeno nei rigidi termini imposti da ISPRA) dal decreto ministeriale 27 settembre 2010 e successive modifiche ed integrazioni;
- i criteri dell'Ispra integrerebbero gli estremi di un atto non direttamente riferibile alle tradizionali fonti del diritto ma al cosiddetto «diritto attenuato» o «soft law» che assume efficacia sulla base e nei limiti della delega del legislatore o dell'Esecutivo che mantengono comunque una funzione di indirizzo e controllo;

L'impatto delle «Linee Guida ISPRA» rispetto al contesto normativo vigente

Circolare Ministero dell'Ambiente

Con propria circolare di chiarimento il Ministero dell'Ambiente ha puntualizzato la portata delle Linee Guida ISPRA:

- *I «Criteri tecnici» definiti da ISPRA riguardano – in base alla disposizione legislativa che i medesimi sono chiamati ad applicare – esclusivamente il conferimento di rifiuti senza trattamento preliminare. Di talché quand'anche i medesimi facciano riferimento a parametri discordanti rispetto a quelli del dm 27 settembre 2010, non può ravvisarsi per ciò solo contrasto con quest'ultimo, che invece riguarda il conferimento di rifiuti a seguito di trattamento preliminare. Si tratta, dunque, di due atti destinati ad avere campi di applicazione differenti*
- *la vincolatività dei «Criteri tecnici» individuati da ISPRA ai sensi dell'art. 48 della legge n. 221 del 2015 non si dispiega – direttamente ed immediatamente – nei confronti degli operatori del settore, ma soltanto con riguardo al dm previsto dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 36/2003. In sintesi, i sopra menzionati «Criteri tecnici», per essere efficaci nell'ordinamento, dovranno essere recepiti mediante il dm di cui alla disposizione citata. Sarà dunque cura del Ministero predisporre una nuova versione del decreto di cui all'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 36/2003, che – tra l'altro – abbia modo di disciplinare, alla luce dei «Criteri tecnici» elaborati da ISPRA, anche il conferimento in discarica di rifiuti non trattati. In quella occasione potrà peraltro essere valutata l'opportunità di predisporre una adeguata normativa transitoria al fine di consentire gli adeguamenti amministrativi e infrastrutturali che si rendessero necessari*

L'impatto delle «Linee Guida ISPRA» rispetto al contesto normativo vigente

Il Ministero con la propria circolare ha dunque chiarito che:

- le Linee Guida (criteri tecnici) ISPRA non possono essere inquadrare all'interno degli strumenti di «*soft regulation*» in quanto le stesse saranno oggetto di apposito recepimento a mezzo di D.M. così come previsto dalla normativa primaria (d.lgs. n. 36/2003)
- Le Linee Guida (criteri tecnici) ISPRA non hanno le caratteristiche proprie degli strumenti di «*soft regulation*» che sono strumenti atipici originati nel diritto internazionale per risolvere situazioni che non trovano una normazione cogente e che per sua natura si riconnette all'assenza di una vincolatività (viceversa prodotta solo dalla *hard law*) di tipo normativo. La rilevanza di tali atti è piuttosto da individuare su vincoli connessi a meccanismi di adesione volontaria (anche per effetto della *moral suasion* o *dissuasion*) tipica, ad esempio, delle Autorità indipendenti con poteri di regolazione.