

Bologna, 30 gennaio 2017

Prot 008/mp

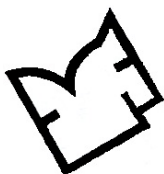
REGIONE EMILIA ROMAGNA
Direzione Generale Ambiente
Servizio Rifiuti e Bonifiche
c.a. Dr.ssa Govoni
Via della Fiera, 8 – Bologna
dgcta@postacert.regione.emilia-romagna.it
servrifiuti@postacert.regione.emilia-romagna.it

ARPAE BOLOGNA
Direzione Generale
Responsabile Coordinamento SAC
c.a. Dott. Rompianesi
Viale Po, 5 – Bologna
dirgen@cert.arpa.emr.it

Oggetto: Dlgs 36/2003 “Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”
Criticità e proposte applicative della procedura di chiusura delle discariche ex art. 12

Con la presente si ritiene opportuno segnalare le criticità originate dalla disomogeneità applicativa dell’art. 12 ex Dlgs 36/2003, “Attuazione della Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti” nel territorio emiliano romagnolo, con particolare riferimento alla formalizzazione della chiusura delle discariche; in particolare, la disomogeneità si riferisce alle tempistiche di certificazione dell’avvenuta chiusura delle stesse da parte delle Autorità Competenti a seguito di rilascio di provvedimento ex art. 12 con conseguente avvio della fase successiva a quella operativa, la c.d. post-gestione, o *post-mortem*.

Il *vulnus* è attribuibile al fatto che l’articolo in parola disciplina la procedura di chiusura delle discariche lasciando adito a diverse interpretazioni; lo stesso non dispone, infatti, in maniera inequivocabile il momento da cui ha inizio la gestione post operativa; detta indeterminatezza lascia ampia discrezionalità amministrativa agli organi competenti al rilascio della certificazione di chiusura delle discariche; spesso trascorrono, infatti, anni fra la comunicazione di cessazione dei conferimenti e la chiusura da parte del gestore e il sopralluogo con i relativi provvedimenti amministrativi da parte dell’Autorità competente. Segnatamente, la norma si limita ad affermare che “*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 (...)*” (art. 12, comma 2); prosegue, di seguito, prevedendo che “*la discarica è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l’ente territoriale competente (...) ha eseguito un’ispezione finale sul sito, ha valutato tutte le relazioni presentate dal gestore (...) e comunicato a quest’ultimo l’approvazione della chiusura (...)*” (art. 12, comma 3).



PRESIDENTE

L'indeterminatezza normativa può contribuire a creare, come accennato, prassi amministrative differenti da parte degli organi competenti, creando notevole incertezza ai gestori; le interpretazioni assunte in modo prevalente dalle Autorità competenti possono sintetizzarsi nelle seguenti contrapposte visioni:

- i. **certificare l'inizio del periodo post-mortem - con relativo sopralluogo ed emissione del certificato di chiusura ex art. 12 - in coincidenza con il momento in cui, cessati i conferimenti, viene ultimata da parte del gestore la messa in sicurezza, intesa come predisposizione della copertura provvisoria, finalizzata ad isolare la massa di rifiuti in corso di assestamento, e garantendo, altresì, il regolare deflusso delle acque superficiali al fine di minimizzare l'infiltrazione nella discarica;**
- ii. **certificare l'inizio del periodo post-mortem - con relativo sopralluogo ed emissione del certificato di chiusura ex art. 12 - solo a seguito della conclusione dei lavori di realizzazione del *capping* definitivo**

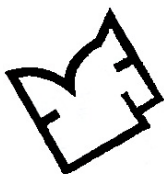
A giudizio della Scrivente, **certificare l'inizio dell'attività di post-mortem solo a seguito della conclusione dei lavori di realizzazione del *capping* definitivo e successivo sopralluogo dell'ente** (e, quindi, alla data di emissione del certificato ex art. 12 dell'ente di controllo) **determina impatti di notevole entità, sia rispetto ai profili pubblicitici sottesi ai razionali del Dlgs 36, che rispetto all'attività di impresa del gestore** (in termini di oneri gestionali ed economici).

Per apprezzare gli impatti cui si è fatto cenno, sono doverose talune premesse di tipo organizzativo e operativo, legate alla gestione delle discariche che fanno seguito al termine dei conferimenti. A seguito della fine dei conferimenti dei rifiuti, dopo aver realizzato lo strato di regolarizzazione della morfologia della discarica, viene steso uno strato impermeabilizzante finalizzato ad isolare la massa dei rifiuti in corso di assestamento. Detta copertura provvisoria garantisce il regolare deflusso delle acque superficiali e minimizza l'infiltrazione nella discarica. **Solo a seguito degli avvenuti assestamenti dei rifiuti, la cui variabilità, peraltro, crea notevole incertezza gestionale** (minimo anni 2 dalla data dell'ultimo conferimento), è possibile tecnicamente porre in opera la copertura superficiale finale prevista per legge.

Lo slittamento dell'attivazione del periodo di post gestione reca gravose gestioni agli operatori a seguito del fatto che pur avendo cessato i conferimenti il gestore, essendo la discarica considerata in gestione operativa sino a quando non ne viene certificata la chiusura, è tenuto a seguire le prescrizioni dell'AIA di riferimento, che presupponendo la piena operatività del sito (analoga a quella di abbancamento), dispongono obblighi inutilmente gravosi e non più giustificati;

In attesa della chiusura definitiva del sito, alle complesse e ingiustificate gestioni organizzative cui si è fatto oltremodo cenno, si aggiungono impatti di natura economica; impatti determinati dal fatto che il finanziamento della complessa gestione non trova adeguata copertura, essendo ormai cessati i conferimenti di rifiuti e, quindi, i flussi di ricavi generatori del fondo;

La situazione descritta determina uno sbilancio nell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni; squilibrio economico - finanziario rispetto a cui il gestore non possiede leve di governo del rischio, determinando, pertanto, dei costi imprevisti e non recuperabili (*sunk costs*); si evidenzia, infatti, che in assenza di specifiche disposizioni che scadenzino con oggettività e chiarezza preventiva le fasi della gestione che seguono la cessazione dei conferimenti, **il gestore risulta in balia di numerosi fattori non governabili appieno**, tra cui le condizioni specifiche del sito, le dimensioni della superficie, l'attesa degli assestamenti *pre-capping* definitivo, nonché il tempo imprecisato per la certificazione dell'avvenuta chiusura da parte dell'ente di



PRESIDENTE

controllo; in buona sostanza, il gestore non possiede visione predittiva del timing effettivo di chiusura della gestione operativa, soffrendo, il sistema, di un deficit di regole chiare, non interpretabili discrezionalmente dall'organo competente;

Le suddette criticità si potrebbero ritenere superate dalla Delibera di Giunta ER n°1441/2013, *Indirizzi relativi agli oneri per la gestione post operativa delle discariche per rifiuti urbani e assimilati*, che **consente l'utilizzo del fondo per la copertura economica delle attività in post-gestione, una volta terminati i conferimenti e, quindi, i ricavi**; segnatamente, la stessa dispone che *“i costi sostenuti tra la cessazione, anche temporanea, dei conferimenti, formalmente comunicata alle autorità competenti, in corrispondenza della quale cessano i ricavi relativi alla gestione operativa, e l'approvazione della chiusura della discarica, possono essere coperti tramite l'utilizzo del fondo per la gestione post operativa”*; **pur tuttavia, l'utilizzo del fondo in epoca antecedente l'inizio della gestione post operativa comporta un'erosione dello stesso a scapito della precipua destinazione per cui è stato costituito**; il gestore, infatti, durante la fase di conferimento dei rifiuti, ha accantonato il relativo fondo sulla base di perizie asseverate che prevedono un periodo di post gestione pari ad un minimo di 30 anni, non potendo ipotizzare la durata effettiva del periodo provvisorio;

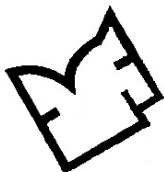
Come poc'anzi rilevato, l'utilizzo del fondo in epoca antecedente l'inizio della gestione post operativa comporta un'erosione dello stesso a scapito della precipua destinazione per cui è stato costituito; **questo, peraltro, può determinare degli impatti negativi rispetto alla gestione del presidio delle matrici ambientali nella fase di post gestione del sito.**

Segnatamente, con riferimento ai rifiuti speciali, laddove il gestore abbia terminato il fondo a seguito del suo utilizzo anzitempo, potrebbero determinarsi forme di gestione meno diffusamente garantiste dei profili ambientali, indotte dalla scarsità di risorse. Orbene, detto evento tenderebbe a svilire i razionali stessi del Dlgs 36/2003, tesi a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, nonché i rischi per la salute umana risultante dalle discariche dei rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.

Con riferimento, invece, ai rifiuti urbani, la Delibera di Giunta ER n°1441/2013, *Indirizzi relativi agli oneri per la gestione post operativa delle discariche per rifiuti urbani e assimilati*, consente ai gestori che hanno esaurito il fondo accantonato di vedersi riconoscere i costi della gestione post operativa nel corrispettivo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; **tuttavia, detta eventualità, pur ristorando il gestore dagli ammanchi del fondo, determina un impatto sociale negativo, tendendo a scaricare gli oneri della gestione post operativa sulla collettività e, pertanto, ledendo interessi pubblicistici di utilizzo razionale delle risorse economiche.**

Per tutto quanto sopra, con l'intento di contemperare gli interessi delle parti e, quindi, da una lato garantire agli operatori condizioni di contesto certe e favorevoli gestioni imprenditoriali efficienti e non antieconomiche, e dall'altro, tutelare gli interessi pubblicistici di salvaguardia delle matrici ambientali perseguiti dal Dlgs 36, la Scrivente Associazione ritiene utile proporre una modifica nei tempi, nelle modalità e nei criteri di asseverazione della chiusura delle gestioni operative.

In particolare, si suggerisce di eliminare il tempo indefinito di “transitorio” entro cui i gestori sono assoggettati alle procedure di gestione operativa e quindi prescrizioni di AIA applicabili in costanza di conferimenti, laddove **gli stessi siano cessati**; detta previsione potrebbe trovare attuazione prevedendo che, a partire dalla cessazione dei conferimenti, una volta realizzate le operazioni di posa dello strato provvisorio (come previste dal Dlgs 36 in parola) e della relativa messa in sicurezza delle matrici ambientali che garantiscano la minor



PRESIDENTE

produzione possibile di percolato, il sito possa definirsi chiuso nella sua gestione operativa e aperta la fase di durata almeno trentennale di gestione post operativa. In quel momento l’Autorità Competente provvede ad effettuare sopralluogo per la verifica dei requisiti adeguati.

Al fine di rendere detto processo il meno aleatorio possibile, frutto della mera discrezionalità delle Autorità Competenti preposte alla certificazione della chiusura del sito, si suggerisce la cristallizzazione di un **procedimento che preveda un rigido protocollo in termini di sequenza di operazioni da realizzare per garantire il presidio delle matrici ambientali, superate le quali, il sito possa definirsi inequivocabilmente chiuso, senza che sia necessaria una scelta discrezionale dell’ente di controllo.** Questa proposta interpretativa sembra essere sostenuta dalla previsione di cui al Dlgs 36/2003, allegato 1, art. 2.4.3 che parrebbe legittimare a pieno titolo la **copertura provvisoria intendendo con essa l’intervenuta realizzazione della chiusura della stessa.** Segnatamente, la disposizione prevede che: *“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 (...).”*

Sulla proposta formulata si chiede a Codesti Enti un confronto, attraverso un tavolo congiunto di lavoro, per i necessari approfondimenti. Si resta pertanto di un gradito riscontri in proposito.

L’occasione è gradita per porgere cordiali saluti.

Luigi Castagna