

*Il D.M. 24 giugno 2015 ha modificato il precedente decreto 27 settembre 2010*

# Nuove regole per i rifiuti in discarica tra legislazione e normativa tecnica

di Luciano Butti, B&P Avvocati e Federica Belloro, Isaf Srl

Tra le novità tecniche introdotte dal D.M. 24 giugno 2015, la verifica della capacità di neutralizzazione per l'accettabilità dei rifiuti pericolosi (sia in discarica per rifiuti pericolosi che in discarica per rifiuti non pericolosi, se stabili e non reattivi) è sicuramente la più importante, ma non è l'unica. Tante sono infatti le modifiche apportate al precedente D.M. 27 settembre 2010, dall'esclusione del carbonio organico totale (TOC) dall'elenco dei parametri derogabili alle modifiche sui limiti del carbonio organico disciolto (DOC) fino ai chiarimenti sui solidi disciolti totali (TDS). Altro aspetto rilevante del D.M. 24 giugno 2015 è il richiamo frequente alla normativa tecnica.

## RIFIUTI - ASSIMILABILITÀ IN DISCARICA - D.M- 24 GIUGNO 2015 - NOVITÀ

### Quadro legislativo europeo, nazionale e regionale

Significative novità per i criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica sono state introdotte dal D.M. 24 giugno 2015, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'11 settembre 2015, n. 211 (si veda anche l'approfondimento a firma di F. Peres pubblicato a pag. 38 di *Ambiente&Sicurezza* n. 19/2015). Il provvedimento si muove nel quadro delineato dall'Allegato II alla direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999, relativa alle discariche dei rifiuti, recepita in Italia, a livello nazionale, dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (art. 7, comma 5) e dal D.M. 27 settembre 2010. In particolare, sono state recepite per intero, attraverso il nuovo decreto, le norme tecniche contenute nella decisione del Consiglio 2003/33/CE, e, con l'occasione, è stata adeguata alla norma UNI 10802 la disciplina italiana sulle metodiche analitiche relative ai rifiuti.

Le norme tecniche che costituiscono oggetto del decreto in esame, definendo i requisiti sostanziali per l'ammissibilità in discarica, costituiscono espressione della competenza

esclusiva dello Stato in materia di ambiente (art. 117, Costituzione) e non possono, pertanto, essere legittimamente derogate dalle regioni ordinarie o speciali né dalle Province autonome di Trento e Bolzano (così, le recenti sentenze della Corte costituzionale 10 aprile 2015, n. 58, e del TAR Veneto 6 luglio 2015, n. 782). Inoltre, come recentemente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa (si veda, da ultima, la sentenza del TAR Basilicata 7 ottobre 2015, n. 609), non sono possibili, nemmeno invocando il sostegno del principio di precauzione, irrigidimenti dei requisiti di legge da parte dei provvedimenti di autorizzazione all'esercizio degli impianti.

### Carbonio organico totale: la presunta inderogabilità

Una prima importante novità contenuta nel D.M. 24 giugno 2015 riguarda il parametro TOC (carbonio organico totale) ed è contenuta nell'art. 1, lettera k) del provvedimento, che modifica una preesistente disposizione (art. 7, D.M. 27 settembre 2010) in materia di "sottocategorie" di discariche di rifiuti non pericolosi.

## Box 1

**Ammissibilità dei rifiuti in discarica: norme tecniche e procedure UNI**

*Non tutte le norme hanno lo stesso valore. Vi è, in altre parole – e volendo usare il termine adottato dai giuristi – una precisa “gerarchia” tra le fonti, che ogni ordinamento giuridico disciplina in modo diverso, seguendo la propria tradizione.*

*In Italia, a livello statale, le regole più importanti sono quelle contenute nella Costituzione nonché quelle del diritto internazionale ed europeo, espressamente richiamate nella Costituzione.*

*Seguono le norme nazionali con valore di legge (leggi formali del Parlamento, decreti-legge e decreti legislativi delegati), che non possono contrastare con la Costituzione né con il diritto internazionale o europeo.*

*Al di sotto, invece, delle norme dotate di valore di legge vi sono le norme cosiddette “secondarie”, vale a dire i regolamenti, le circolari, ecc., la cui approvazione è normalmente rimessa al potere Governo.*

*In questo già abbastanza complicato contesto, resta da chiedersi quale ruolo rimanga per le linee guida e le norme tecniche (come le norme UNI), che vengono frequentemente richiamate nel D.M. 24 giugno 2015, in commento. Diversamente da quanto si potrebbe immaginare, lo spazio che rimane per queste norme - e la loro conseguente importanza pratica - sono davvero notevoli, soprattutto in campi estremamente complessi come quello della disciplina ambientale (si veda, ad esempio, il richiamo alla norma UNI 10667 operato dalla sezione III penale della Corte di Cassazione nella recentissima sentenza 6 ottobre 2015, n. 40109). Leggi e regolamenti, infatti, non possono scendere troppo in dettaglio; inoltre, le procedure per la loro modifica sono molto complicate, cosa che li rende strumenti poco pratici per disciplinare aspetti di natura tecnica, dove le necessità possono cambiare molto rapidamente anche a seguito della evoluzione tecnico-scientifica.*

*Per questa ragione, le linee guida tecniche stanno acquisendo sempre maggiore importanza pratica nell’ambito della disciplina ambientale e devono quindi essere considerate con grande attenzione.*

Per comprenderne il significato è necessario ricordare che il menzionato art. 7, D.M. 27 settembre 2010 introduceva, nel suo comma 1, le seguenti tre “sottocategorie” di discariche:

- discariche per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile;
- discariche per rifiuti in gran parte organici da suddividersi in discariche considerate bioreattori con recupero di biogas e discariche per rifiuti organici pretrattati;
- discariche per rifiuti misti non pericolosi con elevato contenuto sia di rifiuti organici o biodegradabili che di rifiuti inorganici, con recupero di biogas.

Proprio in ragione del fatto che ciascuna di queste “sottocategorie” è destinata a ricevere soltanto una ben specifica tipologia di rifiuti, l’art. 7, comma 2, D.M. 27 settembre 2010 prevedeva (e ancora prevede) che i criteri di ammissibilità dei rifiuti possano essere stabiliti caso per caso in sede di provvedimento di autorizzazione, anche in deroga rispetto ai criteri generali previsti per le discariche che

possono ricevere diverse tipologie di rifiuti. Lo stesso comma 2 dell’art. 7 specificava poi (ed è rispetto a questo che è ora intervenuta una modifica) «A titolo esemplificativo e non esaustivo i parametri derogabili sono DOC (Carbonio Organico Disciolto), TOC (Carbonio Organico Totale) e TDS (Solidi Disciolti Totali)». Poiché questo elenco veniva esplicitamente qualificato come «esemplificativo e non esaustivo», l’interpretazione corretta della disposizione non poteva che essere la seguente:

- la deroga di DOC, TOC e TDS era considerata “normale” dall’ordinamento e non richiedeva, pertanto, una motivazione particolarmente elaborata;
- la deroga di altri parametri invece, pur non essendo impossibile, richiedeva una approfondita motivazione tecnica basata sulle circostanze specifiche del caso.

L’art. 1, lettera k), D.M. 24 giugno 2015, modifica proprio la norma sopra appena richiamata, **escludendo il TOC dall’elenco dei parametri derogabili**; elenco che, però, re-

sta qualificato come «*esemplificativo e non esaustivo*». Di conseguenza – e diversamente da quanto a una prima lettura potrebbe apparire – il parametro TOC **non è affatto divenuto inderogabile in sede di autorizzazione delle sottocategorie di discariche**; più semplicemente, una sua eventuale deroga richiede oggi, contrariamente da quanto avveniva in passato, un'approfondita motivazione tecnica basata sulle circostanze specifiche del caso.

### Le modifiche sulle discariche per rifiuti non pericolosi

La nuova norma all'articolo 6 comma 4 introduce due modifiche:

- la precisazione di cosa si intenda con la dicitura rifiuti pericolosi «*stabili non reattivi*»;
- l'introduzione di due ulteriori verifiche per l'accettazione, in discarica per rifiuti non pericolosi, di rifiuti pericolosi stabili non reattivi.

In particolare, le due verifiche addizionali sono finalizzate a:

- verificare l'adeguata stabilità fisica e la capacità di carico del rifiuto [verifica di carattere **geotecnico**, al punto *d-bis*];
- valutare la capacità di neutralizzazione degli acidi [verifica di carattere **chimico**, al punto *f-bis*].

Inoltre:

- per la verifica di carattere geotecnico vengono indicati come riferimento i criteri di accettazione WAC dell'agenzia per la protezione dell'ambiente del Regno Unito;
- per la verifica di carattere chimico è prevista l'applicazione del *test* di cui alle norme CEN/TS 14429 e CEN/TS 14997 (opzioni alternative).

L'introduzione della **verifica della capacità di neutralizzazione** per l'accettabilità dei rifiuti pericolosi (sia in discarica per rifiuti pericolosi che in discarica per rifiuti non pericolosi, se stabili e non reattivi) costituisce la più importante novità tecnica introdotta dal D.M. 24 giugno 2015, e comporterà certamente problematiche attuative non trascurabili. D'altra parte, l'introduzione di questa verifica costitu-

isce un adeguamento dovuto al regolamento CEE 1999/31/CE, anche per superare una contestazione già formulata.

Le ragioni alla base della previsione della verifica della capacità di neutralizzazione degli acidi nel regolamento sono connesse alla dipendenza dal pH, della eluibilità delle diverse sostanze. Come noto, il coefficiente di partizione solido-liquido, che è il parametro che governa l'eluibilità di una sostanza da una matrice, è dipendente dal pH, in alcuni casi in modo anche molto significativo; al variare di una unità di pH la potenzialità di eluizione può cambiare anche di oltre un ordine di grandezza; in particolare, per molti metalli pesanti, l'eluibilità dai rifiuti cresce esponenzialmente al ridursi del pH. Il *test* di cessione è effettuato, in conformità alla normativa vigente, aggiungendo acqua, cioè con un estraente neutro, fatti salvi eventuali effetti di alterazione del pH (in senso acido oppure basico) determinati dal rifiuto stesso, nella breve durata del *test* di cessione. Nella realtà, i rifiuti, una volta immessi in discarica, potranno essere esposti a situazioni ambientali molto variabili, in cui l'acidità sarà influenzata da molteplici fattori, quali:

- la presenza di altri rifiuti;
- la natura delle acque di infiltrazione;
- la tendenza dei rifiuti stessi a generare percolati acidi (si pensi, ad esempio, a molti sterili di miniera, che danno origine a ben noti fenomeni di acidificazione ambientale).

La capacità di neutralizzazione degli acidi di un rifiuto è, quindi, una misura della capacità di mantenere condizioni approssimativamente neutre nell'immediato intorno in cui il rifiuto stesso si trova e, quindi, di assicurare che le valutazioni basate sul *test* di cessione conservino efficacia nel tempo.

La nuova norma prevede che possano essere impiegate, alternativamente, due diverse metodiche analitiche per valutare la capacità di neutralizzazione del rifiuto:

- il CEN/TS 14429, che è un *test* in cui il pH è controllato con l'aggiunta predeterminata di acido/base per raggiungere il pH prestabilito;
- il CEN/TS 14997, che è un *test* in cui il pH viene misurato in modo continuo durante

Tabella 1

## ULTERIORI NOVITÀ

RIFERIMENTO	OGGETTO	COMMENTO
Art. 1, lettera a) e nuovo Allegato 3	Novità per i metodi di campionamento e analisi dei rifiuti	All'articolo 1, lettera a) è modificato l'articolo 3 comma 3, con l'eliminazione della previsione dell'emanazione di una norma per i test di cessione a lungo termine e facendo riferimento, per i metodi di analisi e campionamento, al solo Allegato 3 del decreto, ove ora sono, appunto, previste, per i rifiuti pericolosi, anche le verifiche della capacità di neutralizzazione degli acidi sopra discusse.
Art. 1, lettera b)	Necessaria la caratterizzazione per lo smaltimento in discarica per rifiuti inerti di scarti di ceramica, mattoni, mattonelle e materiali da costruzione.	L'articolo 1, lettera b) modifica la Tabella 1 «Rifiuti inerti per i quali è consentito lo smaltimento in discarica per rifiuti inerti senza preventiva caratterizzazione» di cui all'articolo 5. In questa tabella è eliminato il codice 101208 che ricomprende un insieme di rifiuti dell'industria ceramica e dei laterizi a valle della fase di trattamento termico; la declaratoria del CER soppressa è, infatti, «scarti di ceramica, mattoni, mattonelle e materiali da costruzione (sottoposti a trattamento termico)». Va evidenziato che i rifiuti individuati con codice 170102 (mattoni), 170103 (mattonelle e ceramiche) 170107 (miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle e ceramiche diversi da quelli di cui alla voce 170106), continuano a potere essere conferiti senza preventiva caratterizzazione.
Art. 1, lettera c)	Significato della modifica relativa alla natura del TOC ai fini dei limiti di accettabilità per i composti organici in discariche per inerti	L'articolo 1, lettera c), modifica la nota (*) della Tabella 3 di cui all'articolo 5. In questa nota (*) è stata eliminata la specificazione che il TOC sia riferito a sostanze organiche chimicamente attive. Con questa modifica si risolve la complessa problematica analitica connessa alla distinzione del TOC relativo alle sostanze chimicamente attive da quello relativo alle sostanze chimicamente non reattive; questa distinzione era, infatti, quanto mai difficile e incerta.
Art. 1, lettera l)	Nuovo requisito per l'ammissibilità nelle discariche di rifiuti pericolosi	L'articolo 1, lettera l), modifica l'articolo 8 comma 1, relativamente ai requisiti per l'ammissibilità, questa volta in discarica per rifiuti pericolosi, di rifiuti pericolosi, prevedendo, analogamente all'articolo 6 comma 4, la verifica della capacità di neutralizzazione degli acidi, già estesamente discussa.

tutto il test e lo stesso viene corretto automaticamente con aggiunta di acido/base.

Entrambi i test permettono di determinare l'ANC (*acid neutralization capacity*)/BNC (*base neutralization capacity*), intesa come quantità di acido/base necessaria per spostare di una unità il valore di pH. Il test 14997 richiede una strumentazione dedicata per la lettura in continuo del pH; il test 14429 è, invece, più semplice in termini operativi e di strumentazione necessaria, ma è meno stabile nel rag-

giungimento dei risultati; non a caso, il test 14997 è spesso considerato preferibile. I risultati, in entrambi i test, sono restituiti (per l'ANC) con una curva del quantitativo di acido (espresso in moli H<sup>+</sup>) che decrementano di un'unità il pH, in funzione del valore del pH stesso.

Sia la norma comunitaria sia quella nazionale non forniscono valori limite per la capacità di neutralizzazione di un rifiuto. Questa scelta è tecnicamente impeccabile, in quanto la valutazione della idoneità della capacità di neu-

tralizzazione deve tenere conto di molteplici fattori quali l'effettiva variabilità della cessione del rifiuto in dipendenza del pH, l'ambiente che potrà venirsi a creare in discarica e la capacità del rifiuto stesso di generare acidità. Si pensi, a titolo di esempio, a una discarica destinata a un solo tipo di rifiuto, la cui potenzialità di eluizione non dipende dal pH; in questo caso, la capacità di neutralizzazione del rifiuto è sostanzialmente irrilevante; al limite opposto, per un rifiuto con alta capacità di generare acidi (quali i rifiuti contenenti solfuri) e la cui potenzialità di eluizione dipende fortemente dal pH, sarà necessaria verificare una elevata capacità di neutralizzazione degli acidi. Pur con i limiti ora specificati, in letteratura sono rinvenibili valori minimi di riferimento per la capacità di neutralizzazione degli acidi di un rifiuto: un valore dell'ordine di 0,2 moli H<sup>+</sup> (misurato a pH bassi, quali 3-5) può essere assunto come limite inferiore di applicabilità generale, elevato a 0,6 moli H<sup>+</sup> per rifiuti che contengano solfuri.

In effetti, nel quadro giuridico italiano, caratterizzato, in particolare negli ultimi anni, da un'elevata invasività dello scrutinio penale sulle valutazioni tecniche, i margini di discrezionalità sopra illustrati possono costituire un rischio in relazione all'accettazione di rifiuti (pericolosi, si rammenta) in discarica. Ferma restando l'impossibilità e l'illogicità di fissare limiti assoluti alla capacità di neutralizzazione, sarebbe forse possibile – e auspicabile – che valori limite, o, quantomeno, indirizzi a riguardo, venissero, in futuro, inseriti nei provvedimenti autorizzativi delle singole

discariche, in dipendenza delle tipologie di rifiuti, del quadro ambientale complessivo, delle modalità di coltivazione e di altri specifici fattori che possono rilevare.

### **Le modifiche sui limiti del DOC e i chiarimenti sul TDS**

La nuova norma, con le modifiche alla nota (\*) della Tabella 5, modifica il campo di deroga per il parametro DOC (carbonio organico disciolto) considerando il limite per lo stesso non applicabile per fanghi delle fosse settiche (200304) e rifiuti dal trattamento biologico individuati dal codice 190501, solo se trattati mediante processi idonei a ridurne in modo consistente l'attività biologica (quali il compostaggio, la digestione anaerobica, i trattamenti termici ovvero altri trattamenti individuati come BAT per i rifiuti a matrice organica dal D.M. 29 gennaio 2007) oppure a condizione che il confronto in deroga avvenga nel rispetto dei programmi regionali di cui all'articolo 5, D.Lgs. n. 36/2003, e presentino un indice di respirazione dinamico (determinato secondo la norma UNI/TS 11184) non superiore a 1.000 mgO<sub>2</sub>/kgSVh.

Inoltre, con le modifiche alla nota (\*\*\*) della Tabella 5, viene chiarito, in modo inequivoco, che o il parametro TDS (solidi disciolti totali) o la coppia di parametri solfati e cloruri deve essere sempre verificato.

### **Altre novità**

Ulteriori novità introdotte dall'articolo 1 e dall'Allegato 3 al D.M. 24 giugno 2015, sono riportate in *tabella 1*. ■