



Ministero dell' Ambiente
e della Tutela del Territorio e del Mare

**MEMORANDUM SULLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI DI ROMA,
FIUMICINO, CIAMPINO, SCV**

Stato dei lavori, considerazioni e raccomandazioni

Sommario

1. Riassunto
2. Dichiarazione dello stato di emergenza ambientale nella Provincia di Roma (DPCM 22 Luglio 2011)
3. Nomina a Commissario Delegato del Prefetto Giuseppe Pecoraro (OPCM 6 Settembre 2011, n. 3963)
4. Conferma Dichiarazione dello stato di emergenza ambientale nella Provincia di Roma (DPCM 28 Dicembre 2011)
5. Valutazione dei tecnici incaricati dal Commissario Delegato sui 7 siti da destinare a discarica, individuati dalla Regione Lazio
6. Conferenza di servizi per l'approvazione del progetto della discarica nel Sito S1 (Corcolle)
7. Attivazione del Tavolo Istituzionale coordinato dal Ministro dell'Ambiente (15 Marzo 2012)
8. Consultazione del Tavolo Tecnico
9. Riunione del Tavolo Istituzionale e posizioni espresse dai soggetti coinvolti
10. I Pareri espressi dall'Autorità di Bacino del Fiume Tevere
11. Coerenza della Pianificazione Regionale con l'individuazione dei siti per la gestione dell'emergenza "transitoria"
12. Considerazioni sulla localizzazione delle discariche e relativi elementi di valutazione
13. Sintesi della valutazioni sulla localizzazione delle discariche
14. Considerazioni conclusive e raccomandazioni del Ministro dell'Ambiente.

1. RIASSUNTO

È stato richiesto il supporto del Ministro dell'Ambiente al fine di facilitare la ricerca di una soluzione per i rifiuti urbani di Roma il 10 marzo 2012.

In particolare è stato richiesto al Ministro di supportare e facilitare il ruolo del Prefetto di Roma, nominato Commissario dal precedente governo, nella ricerca delle soluzioni transitorie per la gestione dei rifiuti a seguito della prevista chiusura della discarica di Malagrotta.

La richiesta è stata motivata dalla necessità di superare le obiezioni sollevate dall'Autorità di Bacino del Fiume Tevere e dal Ministero dei Beni Culturali in merito ai due siti selezionati come idonei tra i sette individuati in via preliminare dalla Regione Lazio come sede di discariche "temporanee".

A questo fine, in occasione della riunione del 15 marzo 2012 presso il Ministero dell'Ambiente e la successiva riunione del 22 marzo presso la Prefettura di Roma, il Ministro dell'Ambiente ha richiesto di acquisire tutte le informazioni tecniche disponibili sulle procedure e sulle valutazioni delle Autorità competenti (Commissario Delegato, Regione, Provincia, Comune) in merito alla valutazione dei sette siti, allo scopo di promuovere un riesame congiunto degli elementi fattuali e dei fattori escludenti sulla base delle diverse competenze e esperienze dei rispettivi Uffici. In particolare, si è inteso meglio rilevare la sussistenza degli eventuali vincoli ambientali, verificandone tipologia, natura e grado conformativo, che possono essere di ostacolo alla realizzazione delle discariche, nonostante gli ampi poteri di disposizione e derogatori attribuiti al Commissario Delegato. Si ritiene, infatti, che il potere di deroga del Commissario non possa superare i vincoli stabiliti dalle direttive europee e dalle norme nazionali di recepimento.

Inoltre è stato chiesto di acquisire le informazioni in merito alla soluzione "a regime" per la gestione dei rifiuti di Roma, necessaria per chiarire i termini e i tempi della soluzioni "transitorie".

Sulla base della documentazione ricevuta, integrata dal rapporto dell'Autorità di Bacino del Tevere, si può concludere che, al fine di prevenire la possibilità di una emergenza rifiuti a Roma che avrebbe effetti negativi difficilmente misurabili sulla credibilità dell'Italia, **devono essere attuate in modo contestuale tutte le misure necessarie a programmare e garantire la gestione integrata del ciclo dei rifiuti di Roma**, secondo quanto previsto dalle direttive europee 1999/31/CE e 2008/98/CE in materia di discariche e di rifiuti, e dalla direttiva 2000/60/CE in materia di acque, nonché dalle norme nazionali di recepimento D.Lgs. 152/2006 e 205/2010, anche tenendo conto della procedura di infrazione n. 2011/4021 avviata dalla Commissione Europea in merito all'applicazione dell'art. 6 lettera 'A' della direttiva 1999/31CE relativo a: *"Ammissibilità dei rifiuti nelle varie categorie di discarica"*.

2. DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA AMBIENTALE NELLA PROVINCIA DI ROMA (DPCM 22 LUGLIO 2011)

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2011 è stato dichiarato lo stato di emergenza ambientale nel territorio della Provincia di Roma fino al 31 dicembre 2012 a causa della prossima chiusura della discarica di Malagrotta ed alla conseguente necessità di realizzare un sito alternativo per lo smaltimento dei rifiuti.

L'emergenza interessa i comuni di Roma, Fiumicino e Ciampino, nonché la Città del Vaticano ed ha assunto carattere di urgenza anche a seguito della messa in mora ufficiale del Governo Italiano da parte della commissione Europea, attraverso la procedura d'infrazione n. 2011/4021 riguardante la gestione della discarica in parola, relativamente al conferimento di rifiuti non trattati.

3. NOMINA COMMISSARIO DELEGATO PREFETTO GIUSEPPE PECORARO (OPCM 6 SETTEMBRE 2011, N. 3963)

Successivamente, con Ordinanza n. 3963 del 6 settembre 2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato il Prefetto di Roma, dott. Giuseppe Pecoraro, Commissario Delegato per il superamento della situazione d'emergenza ambientale nel territorio della Provincia di Roma.

Secondo quanto stabilito dall'art. 2, il Commissario deve intervenire procedendo all'individuazione, in via prioritaria nell'ambito dei siti indicati nel documento *Analisi preliminare di individuazione di Aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi* (ALL. 1), nonché alla progettazione ed alla realizzazione di uno o più siti di discarica per lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti dai comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino, e dallo Stato della Città del Vaticano.

Inoltre, nell'ambito delle funzioni conferite al Commissario Delegato, che si avvale della Direzione Attività Produttive e Rifiuti della Regione Lazio, è prevista anche la realizzazione di un ulteriore impianto di trattamento meccanico-biologico (*T.M.B.*) dei rifiuti urbani, necessario a garantire la piena copertura del fabbisogno dell'area interessata dallo stato di emergenza.

4. CONFERMA DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA AMBIENTALE NELLA PROVINCIA DI ROMA (DPCM 28 DICEMBRE 2011)

Con decreto del 27 dicembre 2011, n. 5699, il Consiglio di Stato ha accolto, con provvedimento reso inaudita altera parte, l'istanza di sospensiva dell'Ordinanza del TAR del Lazio n. 4336/2011, per l'effetto sospendendo fino alla Camera di Consiglio del 17 gennaio 2012 l'efficacia del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2011 e l'Ordinanza n. 3963. La sospensione dei richiamati provvedimenti impediva al Commissario Delegato – Prefetto di Roma di adottare le misure necessarie per prorogare il conferimento dei rifiuti prodotti nei comuni della provincia di Roma presso la discarica di Malagrotta che poteva essere utilizzata fino al 31 dicembre 2011 in base all'Ordinanza del Presidente della Giunta della Regione Lazio n. Z002 del 30 giugno 2011.

Di conseguenza con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2011, è stata confermata la dichiarazione dello stato di emergenza ambientale nel territorio della provincia di Roma.

A seguito del provvedimento sopra citato il Commissario Delegato, con Ordinanza n. 245566/3633/2011 del 29 dicembre 2011, ha ordinato per la durata di sei mesi (29 giugno 2012):

- a. All'AMA SpA e alla Società E. Giovi srl di assicurare la piena operatività degli impianti *TMB* di preselezione e riduzione volumetrica dei RSU;
- b. Alla Società E. Giovi srl, nelle more dell'attuazione del sito impiantistico ad esso alternativo, di proseguire nello smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati provenienti dai comuni di Roma, di Ciampino e di Fiumicino e della Città del Vaticano e dei residui provenienti dai 4 impianti *TMB* presenti.

5. VALUTAZIONE DEI TECNICI INCARICATI DAL COMMISSARIO DELEGATO SUI 7 SITI DA DESTINARE A DISCARICA, INDIVIDUATI DALLA REGIONE LAZIO

Il Commissario Delegato ha incaricato, con Decreto n. 198831 del 6 ottobre 2011, in qualità di consulenti esperti, l'ing. Pietro Moretti e l'ing. Luigi Sorrentino, per la redazione di un documento tecnico, che partendo dal documento della Regione "*Analisi preliminare di individuazione di Aree idonee alla localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi*" attraverso verifiche documentali e sopralluoghi, individuasse il *Piano degli Interventi* (ALL. 2) per l'avvio della risoluzione delle problematiche emergenziali.

Il documento esamina i siti individuati dallo studio di *siting* regionale secondo una griglia omogenea di valutazione dei dati e delle condizioni di vincolo relative ai territori in cui esse sono ubicati.

I siti individuati nello studio della Regione Lazio sono 7:

1. Sito S1 ubicato nel comune di Roma in località Corcolle – San Vittorino;
2. Sito S2 ubicato nel comune di Fiumicino in località Osteriaccia – via Leopoli;
3. Sito S3 ubicato nel comune di Fiumicino in località Pizzo del Prete – Le Macchiozze;
4. Sito S4 ubicato nel comune di Riano in località Quadro Alto;
5. Sito S5 ubicato nel comune di Roma in località Procoio Vecchio – Pian dell’Olmo;
6. Sito S6 ubicato nel comune di Roma in località Monti dell’Ortaccio;
7. Sito S7 ubicato nel comune di Roma in località Castel Romano – Quartaccio.

Al capitolo 4 – Considerazioni conclusive del documento tecnico redatto dagli Esperti della struttura Commissariale si dice testualmente quanto segue:

“L’analisi delle aree individuate dalla regione Lazio (OMISSIS) ha fatto emergere che nessuno dei siti segnalati è privo di elementi di criticità. Tutte le localizzazioni presentano problematicità di vario livello che, evidentemente, sono connesse alla difficoltà di individuare un sito adatto per una nuova discarica in un territorio ad elevatissimo tasso di urbanizzazione – com’è l’area prossima alla Capitale – caratterizzato dalla sovrapposizione di vincoli di varia natura ed importanza, per il suo intrinseco valore storico, archeologico ed ambientale”.

Tuttavia il documento conclude asserendo che, analizzando i fattori escludenti e tutti gli altri fattori di attenzione o di rischio valutati per ciascuno dei sette siti analizzati, considerato che in 3 anni (tempo necessario alla piena funzionalità del sistema impiantistico) si dovranno abbancare almeno 3 milioni di m³, sono stati ritenuti più idonei alla realizzazione di due distinte discariche per rifiuti non pericolosi il sito S4 – Quadro Alto nel comune di Riano e il sito S1 – Corcolle nel comune di Roma.

Il Commissario Delegato con decreto n. 208625 del 24 ottobre 2011 ha individuato i due siti sopra menzionati ove dovranno essere progettate, per la successiva realizzazione, due discariche provvisorie per lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti dai comuni di Roma, Fiumicino, Ciampino e dallo Stato del Vaticano.

A questo proposito va rilevato che il Commissario delegato ha operato scrupolosamente nella logica di fornire una adeguata risposta in via d’urgenza al presupposto di emergenza alla base del suo mandato governativo. Con tale approccio ha compiutamente messo in evidenza l’esistenza di criticità e fattori escludenti in entrambi i siti, comunque individuati, in virtù del supporto dell’Avvocatura Generale dello Stato, che ha espresso parere favorevole circa il legittimo esercizio di un ampio potere di deroga,

nonché di strutture tecniche che hanno presupposto la realizzazione di opere di ingegneria – per quanto non definite – indispensabili a neutralizzare i predetti fattori escludenti.

6. CONFERENZA DI SERVIZI PER L'APPROVAZIONE DEL PROGETTO DELLA DISCARICA NEL SITO S1

In data 8 marzo 2012, in occasione della Conferenza dei Servizi per l'approvazione del progetto preliminare della discarica nel sito S1, il Ministero dei Beni Culturali e l'Autorità di Bacino del Fiume Tevere hanno espresso due pareri negativi, sulla base di differenti motivazioni.

La predetta Autorità di Bacino ha espresso parere negativo in merito al contesto idrogeologico del sito che è *da valutarsi permeabile ed estremamente vulnerabile*. Si allega ad ogni buon conto il parere integrale dell'Autorità di Bacino del 8 marzo 2012 prot. n° 0000902. (ALL. 3).

Il Ministero dei Beni Culturali, in considerazione della vicinanza con l'area archeologica di Villa Adriana classificata dall'UNESCO come *World Heritage Centre*, ha espresso un parere negativo sostenuto anche da pareri e posizione pubbliche di prestigiosi esponenti del mondo della cultura.

A seguito degli esiti della Conferenza dei servizi il Commissario delegato ha richiesto, quindi, l'intervento del Ministro dell'Ambiente per gli approfondimenti del caso.

7. ATTIVAZIONE DEL TAVOLO ISTITUZIONALE COORDINATO DAL MINISTRO DELL'AMBIENTE (12 MARZO 2012)

In data 12 marzo 2012 si è tenuta presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare una prima riunione con il Commissario Delegato, il Presidente della Regione Lazio, il Presidente della Provincia di Roma e il Sindaco di Roma Capitale al fine di facilitare l'individuazione di soluzioni per superare le problematiche emerse in Conferenza dei Servizi, in coerenza con le direttive europee in materia di gestione integrata dei rifiuti e tutela delle acque.

A questo fine, su iniziativa del Ministro dell'Ambiente, condivisa dalle altre Autorità coinvolte, è stato istituito un Gruppo di Lavoro tecnico coordinato dal Segretario Generale del Ministero e composto dai rappresentanti delle medesime Autorità ed Istituzioni.

8. CONSULTAZIONE DEL TAVOLO TECNICO

Dando corso al mandato del Ministro dell'Ambiente, il Segretario Generale ha indetto il giorno successivo, martedì 13 marzo 2012, una riunione per l'istituzione e l'avvio del *Tavolo tecnico* e per la definizione di un piano di lavoro finalizzato all'approfondimento ed integrazione dell'analisi congiunta delle caratteristiche dei siti, e quindi alla discussione puntuale di ciascun fattore considerato escludente dai diversi soggetti coinvolti, nonché dell'Autorità di Bacino del Fiume Tevere.

Successivamente il 20 marzo 2012 il *Tavolo tecnico* si è riunito nuovamente per approfondire i punti di forza, i punti di debolezza nonché i vincoli e le eventuali deroghe da attivare per ciascuno dei siti oggetto di valutazione per la idoneità ad ospitare una discarica per rifiuti urbani, anche alla luce dei criteri del Piano regionale di Gestione dei Rifiuti approvato il 18 gennaio 2012.

In questa sede è emerso che ciascun sito presenta caratteristiche di problematicità in termini di potenziali fattori escludenti, ancorché di diversa natura e grado, necessitanti l'adozione di deroghe incidenti anche su aspetti regolati dalle Direttive comunitarie in materia di discariche e di tutela delle acque.

Ad ogni buon conto si allega alla presente un quadro sinottico contenente le valutazioni emerse nel corso degli incontri, sito per sito, con indicazione dei punti di forza, i punti di debolezza e i vincoli con le relative deroghe da attivare. (ALL. 4)

9. RIUNIONE DEL TAVOLO ISTITUZIONALE E POSIZIONI ESPRESSE DAI SOGGETTI COINVOLTI

Il giorno 22 marzo 2012 presso la Prefettura di Roma è tornato a riunirsi il *Tavolo Istituzionale Emergenza Rifiuti Roma* in cui sono state illustrate sinteticamente i risultati delle attività condotte dal *Tavolo tecnico*.

A fronte dei documenti presentati, alla luce della necessità di trovare una soluzione nel breve periodo per cercare di scongiurare il collasso della gestione dei rifiuti nella città di Roma anche a fronte delle difficoltà tecniche emerse, si è deciso di effettuare un ulteriore approfondimento per

- a. massimizzare il quadro degli elementi di conoscenza delle caratteristiche di ciascun sito potenzialmente idoneo ad ospitare una discarica per rifiuti urbani, al fine di operare una valutazione congiunta più puntuale;

- b. acquisire tutti gli elementi utili alla individuazione “certa” della struttura e organizzazione permanente per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti di Roma;
- c. consentire al Ministro dell’Ambiente di produrre un Memorandum per il Governo, anche con raccomandazioni per le Autorità competenti coinvolte.

10. PARERI ESPRESSI DALL’AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME TEVERE

Il Piano d’assetto idrogeologico è stato approvato con DPCM del 10 novembre 2006 e pubblicato nella GU n. 33 del 9 febbraio 2007, mentre il Piano stralcio di Bacino PS5 dell’area romana è stato approvato con DPCM del 3 marzo 2009 e adottato con deliberazione del Comitato Istituzionale della stessa ADFT del 21 dicembre 2010.

L’Autorità di Bacino, presieduta dal Ministro dell’Ambiente è composta dai presidenti delle Regioni Lazio, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, e dai Ministri dell’Agricoltura, dei Beni Culturali, delle Infrastrutture, oltreché dal Capo Dipartimento della Protezione Civile.

Le osservazioni dell’Autorità di Bacino riguardano in particolare la conformità a quanto stabilito dalle direttive europee e dalle norme nazionali di recepimento.

Oltre al parere espresso nel corso della Conferenza dei Servizi dell’8 marzo 2012, in merito al sito S4 l’Autorità di Bacino, con nota prot n° 0000914 del 9 marzo 2012 (ALL. 5), ha comunicato che *la falda acquifera nell’area esaminata presenta una soggiacenza molto bassa con emersione della falda medesima nell’area di cava che determina una vulnerabilità dell’acquifero sottostante privo di barriera geologica naturale.*

Successivamente, con note prot. n° 000124 del 23 marzo 2012 (ALL. 6) e n. 0001136 del 26 marzo 2012 (ALL. 7) la stessa Autorità di Bacino ha fornito al Ministro dell’Ambiente elementi di inquadramento nella vigente pianificazione di bacino e distrettuale dei sette siti individuati nell’ambito dell’emergenza rifiuti nel territorio della provincia di Roma.

L’analisi svolta sui sette siti consente - nell’ambito degli aspetti direttamente connessi alla pianificazione di bacino/distretto - le seguenti (testuali) considerazioni:

a. S1 – Comune di Roma – Corcolle-San Vittorino

Si richiama il parere negativo reso nella Conferenza di Servizi dell’8 marzo 2012 stanti le elevate vulnerabilità e complessità dello stesso, associate a un elevato stato di qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei

b. S4 – Comune di Riano (Rm) – Quadro Alto e S5 – Comune di Roma – Procoio Vecchio-Pian dell'Olmo

La probabile assenza di barriera geologica naturale e l'attestazione dei livelli di falda al piano campagna, ritenuti fattori escludenti per la realizzazione di una discarica di rifiuti, determinano la probabile inidoneità dei siti, da confermarsi mediante effettuazione di indagini *in situ*

(Relativamente al sito S5 di Riano anche la SOGESID, incaricata nel contesto delle iniziative condotte dal Commissario delegato, rileva la presenza di una falda in pressione quasi affiorante, a circa 20 cm dal piano di campagna).

c. S7 – Comune di Roma – Castel Romano-Quartaccio

La presenza dell'area di intrusione salina determina un livello di attenzione da valutare nel dettaglio.

Tuttavia, la vicinanza alla Tenuta di Castelporziano ed all'area protetta Decima-Malafede sconsigliano, come già precedentemente emerso in altra sede, l'ubicazione di discariche

d. S2 – Comune di Fiumicino (Rm) – Osteriaccia (Via Leopoli), S3 – Comune di Fiumicino (Rm) – Pizzo del Prete-Le Macchiozze, S6 – Comune di Roma – Monti dell'Ortaccio

Le valutazioni contenute nelle singole schede si basano su una minore disponibilità di dati e informazioni; non sono emerse, allo stato attuale delle conoscenze, particolari criticità in relazione alla pianificazione di bacino/distretto idrografico che, tenute nel debito conto nelle successive fasi di approfondimento, ne potrebbero determinare la compatibilità con le eventuali scelte progettuali.

L'Autorità di Bacino evidenzia che le considerazioni espone traggono spunto dalle informazioni documentali della pianificazione di bacino e devono essere integrate, per il corretto inquadramento della problematica e delle possibili soluzioni, con le conoscenze di spettanza delle altre Amministrazioni coinvolte, nonché degli aspetti ambientali, paesaggistici e socio economici del territorio regionale, anche al fine di esaminare localizzazioni alternative a quelle considerate nel presente documento, sia interne che esterne al bacino idrografico del fiume Tevere.

In sintesi si evince, che, in considerazione della pianificazione di Bacino vigente, tutti i suddetti siti presentano delle criticità. In particolare, nei casi relativi a S1, S4 e S5 queste sono principalmente

legate a fattori idrogeologici, connessi al livello della falda, alla presenza di sorgenti lineari, nonché alla interferenza con corridoi ambientali.

Inoltre, il sito S5 (Pian dell'Olmo) viene anche indicato come area di probabile esondazione.

In merito al sito S6 l'Autorità di Bacino riporta, in positivo, l'esistenza di una barriera naturale caratterizzata da buona capacità di attenuazione completabile con barriera artificiale, precisando che l'analisi sinteticamente condotta, relativamente al sito Monti dell'Ortaccio, presenta minori criticità di carattere idrogeologico rispetto agli altri siti.

Pur tuttavia è doveroso segnalare che le criticità riguardanti Monti dell'Ortaccio derivano dalla stretta vicinanza con l'attuale discarica di Malagrotta e dalla possibile contaminazione ambientale da essa generata.

In proposito, la relazione del Commissario riferisce di uno studio condotto da ISPRA, che ha evidenziato, anche in conseguenza del versamento nella discarica in prevalenza di rifiuti non trattati, apporti di inquinanti alle acque di falda probabilmente provenienti sia dalla stessa discarica di Malagrotta, che dal sito di stoccaggio idrocarburi e dalla raffineria dell'ENI, rilevando, inoltre, un grado di compromissione del Rio Galeria. Vale, in proposito, sottolineare che lo studio è stato condotto da ISPRA per finalità diverse da quelle in esame e sulla base di una rilevazione compiuta in stretta prossimità al sito di attuale discarica e, quindi, di limitata estensione areale.

11. COERENZA DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE CON L'INDIVIDUAZIONE DEI SITI PER LA GESTIONE DELL'EMERGENZA "TRANSITORIA"

Il piano contiene due diversi scenari:

1. *scenario di piano* che prevede il raggiungimento al 2012 degli obiettivi di raccolta differenziata al 65%.
2. *scenario di controllo* che prevede che la gestione dei rifiuti urbani non consegua gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti per Legge.

Nel primo caso non è necessaria una capacità aggiuntiva di discarica (Tabella 10.4.3 del Piano), mentre nel secondo si rileva un deficit delle volumetrie disponibili a partire dall'anno 2013 (Tabella 10.7.3 del Piano), in particolare il deficit ammonterebbe a 828.423 mc nel 2013 ed arriverebbe a 6.859.956 mc nel 2017.

Analogamente per quanto riguarda la capacità di trattamento meccanico biologico dei rifiuti

indifferenziati, viene dichiarato che nello scenario di piano i fabbisogni di trattamento sono soddisfatti dall'impiantistica esistente mentre nello scenario di controllo la capacità degli impianti esistenti non è assolutamente adeguata al trattamento dei rifiuti indifferenziati prodotti che quindi verrebbero in maniera significativa avviati in discarica senza alcun preventivo trattamento.

Per eliminare tale discrepanza, che ammonta per il 2011 ad oltre un milione di t/a ed a circa 313.000 t/a nel 2017, il Piano prevede la necessità di realizzare impianti di trattamento meccanico biologico per una capacità totale pari a 425.000 t/a.

Il piano coerentemente con quanto stabilito dalla norma nazionale contiene i criteri per la localizzazione degli impianti, poiché la localizzazione vera e propria spetta alle Province.

La Provincia di Roma tuttavia non ha provveduto all'individuazione e pertanto la stessa è stata effettuata dalla Regione con il documento di analisi preliminare di individuazione di aree idonee alla localizzazione di discariche (vds. allegato 1).

Il citato documento riporta nell'introduzione la dichiarazione che i siti individuati debbano essere destinati alla ricezione dei soli rifiuti trattati.

A tal proposito occorre rilevare che considerato il deficit di trattamento presente allo stato attuale sul territorio provinciale appare molto difficile che tale previsione possa essere rispettata.

Non a caso la ordinanza di protezione civile all'articolo 2 comma 3 prevede che *“nelle more del completamento del sistema impiantistico regionale, il Commissario delegato può adottare i provvedimenti necessari per assicurare la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dello smaltimento dei rifiuti nell'area interessata dallo stato di emergenza di cui alla presente ordinanza.”*

Oltre ad includere le deroghe all'obbligo di trattamento previste dalla disciplina nazionale e comunitaria.

Si rileva pertanto che la soluzione emergenziale prevista di realizzare nuovi impianti di discarica non fornirebbe, allo stato, adeguate garanzie di superamento della procedura di infrazione in corso, in quanto la stessa ha come punto fondamentale il conferimento nella discarica di Malagrotta di rifiuti non trattati.

12. CONSIDERAZIONI SULLA LOCALIZZAZIONE DELLE DISCARICHE

Sono qui discussi gli aspetti relativi allo smaltimento finale in discarica dei residui dopo i diversi trattamenti di recupero, al fine di mettere a punto strumenti efficaci per la localizzazione dei siti, che al momento appare uno degli aspetti più critici di tutta la filiera di gestione dei rifiuti, anche in relazione

alle manifeste posizioni contrarie delle popolazioni coinvolte, estremamente sensibili verso la possibilità di contaminazione ambientale e danno alla salute dell'uomo.

La disciplina attuale esclude la localizzazione in aree interessate da fenomeni di subsidenza, di conservazione di specifici habitat naturali, di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee, sottoposte a tutela (fasce di rispetto da fiumi e laghi, zone di alta montagna, ghiacciai, parchi e riserve naturali, foreste e boschi anche se danneggiati dal fuoco, zone umide, vulcani, aree archeologiche, zone gravate da usi civici), nonché in aree agricole di aree protette.

Una discarica di rifiuti costituisce un potenziale fattore di rischio per il suolo, le acque sotterranee e le acque superficiali: conseguentemente, l'analisi del rischio va estesa ai corpi idrici superficiali e sotterranei, agli ecosistemi acquatici ed agli ecosistemi terrestri dipendenti dalle acque, nonché alle attività umane connesse con l'uso delle acque ed alle acque destinate al consumo umano.

Alcuni degli Stati Membri hanno recepito tali approcci attraverso documenti specifici: uno di questi è il documento – peraltro citato anche nel progetto preliminare per la realizzazione di un discarica temporanea di rifiuti non pericolosi in località Corcolle-San Vittorino del febbraio 2012 - della Scottish Environment Protection Agency dell'agosto 2002 - "Framework for Risk Assessment for Landfill Sites – The Geological Barrier, Mineral Layer and the Leachate Sealing and Drainage System", e il successivo dell'aprile 2005 "Hydrogeological Risk Assessment for Landfills and the Derivation of Control and Trigger Levels" che forniscono linee guida conformi ai nuovi indirizzi.

L'identificazione di siti idonei dovrà, pertanto, tener conto di diversi fattori, tra i quali la soggiacenza della falda acquifera, ovvero la profondità della medesima dal piano campagna. Essa va valutata in relazione alla massima escursione del livello delle acque sotterranee al netto, quindi, degli emungimenti in atto che potrebbero falsare i rilevamenti piezometrici e basandosi anche su tutta l'informazione storica disponibile. La soggiacenza permette, conseguentemente, di valutare le caratteristiche della barriera geologica, ovvero la formazione litologica non saturata dalle acque di falda, interposta tra la base della discarica ed il livello della falda acquifera, quale elemento naturale di attenuazione della propagazione degli inquinanti, la cui efficacia dipende sia dalle caratteristiche di permeabilità sia dalla distanza dalla falda. Tale barriera geologica potrà eventualmente essere completata con uno strato minerale artificialmente imposto (allegato 1 del d. lgs. 36/2003), qualora le successive valutazioni di rischio siano tali da escludere possibili impatti sui recettori valutati su un orizzonte temporale di lungo termine.

La valutazione del rischio deve essere conforme alle procedure di risk assessment di cui ai documenti comunitari (Linea guida n. 17) che richiede, tra l'altro, l'individuazione preliminare di tutti i possibili

recettori e deve trovare conformità con gli standard di qualità ambientale di cui alla direttiva Groundwater come recepiti nell'allegato III del d. lgs. 30/2009 che, recando valori mutuati dalla normativa sulle acque destinate al consumo umano, risultano essere particolarmente restrittivi, fatta salva l'eventuale individuazione di diversi valori di fondo naturali degli acquiferi.

È anche da osservare che mentre la disciplina sulle discariche richiede che sia assicurata la gestione post-operativa del sito per un periodo di 30 anni dopo la chiusura dello stesso, non sono state fino ad oggi eseguite rigorose analisi tecnico-economiche, ivi inclusi gli aspetti socio-economici, che comprendano tutti i fattori per una valutazione complessiva di un sito adibito a discarica.

Gli aspetti connessi sono numerosi e comprendono l'analisi di rischio in relazione alla diffusione di gas nell'atmosfera e di percolato nel sottosuolo, l'impatto sulla salute, la stabilità geologica del sito, la prossimità di corsi d'acqua con possibile esondazione in caso di eventi meteorici estremi nonché l'impatto dovuto al trasporto dei rifiuti connesso alla rete di infrastrutture viarie esistenti.

La localizzazione dei siti risulta perciò assai complessa e richiede una specifica analisi del territorio e dei vari vincoli cui esso è sottoposto. Si deve qui dare atto che i 7 siti considerati dai Tecnici incaricati dal Commissario Delegato, sono stati indicati dalla Regione Lazio a titolo del tutto preliminare e con ampia specificazione dei possibili fattori escludenti, tutti però da verificarsi con indagini in situ.

Nei siti considerati come maggiormente favorevoli dai Tecnici incaricati dal Commissario Delegato, anche in considerazione della presenza di ampie fosse di capacità adeguata conseguente la loro precedente destinazione a cave di materiali tufacei o pozzolanacei e successivamente autorizzati per la discarica di rifiuti inerti, sono stati evidenziati alcuni fattori considerati escludenti che riguardano principalmente il livello piezometrico della falda in pressione, almeno in due casi affiorante al livello di base delle fosse; ulteriori fattori negativi sono la presenza di sorgenti lineari nonché l'assenza di una barriera geologica impermeabile che assicuri il confinamento geochimico naturale dei rifiuti messi a dimora.

Peraltro, la possibilità di realizzare una barriera geologica artificiale non annulla i fattori escludenti di cui sopra che richiedono l'adozione di deroghe; inoltre si costituirebbe un presidio la cui stabilità potrebbe non essere assicurata nel lungo termine, con ciò configurando una condizione di elevato rischio di contaminazione delle sorgenti alimentate dalla medesima falda acquifera e che vengono oggi captate per uso idropotabile.

Secondo il parere dell'Avvocatura dello Stato i poteri assegnati al Commissario Delegato, sono tali da potersi espletare *"in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico"*, e consentirebbero anche di derogare da vincoli derivanti da direttive

comunitarie in relazione alla necessità di disciplinare gli “*eventi di natura straordinaria*”.

È doveroso però segnalare che lo stato di emergenza potrebbe essere messo in discussione in ambito comunitario in relazione ai tempi e alle tipologie di azioni che hanno condotto a una condizione di crisi immanente della gestione dei rifiuti di Roma; è lecito perciò presumere che decisioni di derogare da vincoli ambientali derivanti da direttive comunitarie e disposti, ad esempio, con un DPCM di emanazione di un Piano di bacino idrografico, possano dar luogo ad azioni di fermo dei lavori da parte di altre competenti Autorità, con possibili danni di varia natura.

13. SINTESI DELLE VALUTAZIONI SULLA LOCALIZZAZIONE DELLE DISCARICHE

1. Una soluzione comprendente i siti interessati da evidenti problematiche di natura idrogeologica (Corcolle, Riano Quadro Alto e Pian dell’Olmo), appare non compatibile, fatta salva la preventiva ed effettiva dimostrazione di realizzabilità, stabilità e convenienza anche economica di barriere impermeabili ingegnerizzate idonee a superare nel lungo termine qualsiasi ipotesi di eventi tali da pregiudicare la qualità dell’ambiente nelle aree limitrofe, con danno alla salute dell’uomo.
2. La soluzione inerente il sito di Corcolle si ritiene inopportuna anche per la prossimità con il sito archeologico di Villa Adriana;
3. Il sito di Monti dell’Ortaccio presenta caratteristiche geologiche favorevoli e capacità di abbancamento di rifiuti adeguata, stante anche la presenza ed esercizio di 2 impianti di TMB e di gassificazione, a fronte di fattori di inopportunità connessi al grado di sovraccarico ambientale già insistente sull’area;
4. Il sito di Fiumicino, Pizzo del Prete-Le Macchiozze, presenta caratteristiche compatibili salvo la tempistica di realizzazione degli scavi e le opere viarie che si renderebbero necessarie;
5. I rimanenti due siti di Fiumicino-Osteriaccia e di Roma-Castel Romano presentano manifeste criticità e l’esistenza di fattori escludenti.

14. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI DEL MINISTRO DELL’AMBIENTE

L’istruttoria e l’analisi basate su elementi di carattere documentale, suggeriscono che una urgente decisione in merito alla individuazione ed accettazione di una soluzione transitoria di discarica, non

possa prescindere dalla contestuale previsione e garanzia di misure per la gestione integrata dell'intero ciclo dei rifiuti finalizzata ad assicurare una soluzione a regime in tempi certi.

È, perciò, necessario adeguare le misure indotte dallo stato di emergenza con la necessità di contemperare tutte le prescrizioni derivanti dalle direttive europee 1999/31/CE e in particolare la 2008/98/CE che disciplina la gestione del ciclo dei rifiuti, con una "gerarchia" che pone in ordine di priorità: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero e infine smaltimento, come soluzione residuale.

È, quindi, stabilito che i rifiuti devono essere preventivamente trattati e per quanto possibile recuperati prima di essere smaltiti. Tra le azioni urgenti atte a prevenire l'emergenza, in attuazione delle normative europee e nazionali si raccomanda di:

A. ridurre la quantità di rifiuti da conferire agli impianti di trattamento e quindi in discarica o termovalorizzatore, privilegiando la raccolta della frazione umida per la produzione di compost di qualità

A questo fine è prioritario ridurre i quantitativi di rifiuti prodotti ed aumentare la quota della raccolta differenziata e del conseguente recupero di materia.

In questa prospettiva il Ministero dell'Ambiente è disponibile a sostenere il Comune di Roma con un programma straordinario, allo scopo di raggiungere progressivamente nel triennio 2012-2014 l'obiettivo del 50% di materiale recuperato¹ e la corrispondente riduzione dei rifiuti da conferire agli impianti di trattamento e quindi in discarica o termovalorizzatore.

Il Ministero propone di sottoscrivere un Accordo di programma entro il 30 Aprile 2012 e un piano operativo con il Comune di Roma, le Aziende responsabili della raccolta rifiuti (AMA, E.Giovi), il CONAI e i Consorzi di filiera (vetro, plastica, carta, imballaggi, etc.).

B. Rendere pienamente efficienti gli impianti di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti (TMB), al fine di ridurre la quota di rifiuti da conferire in discarica ed aumentare la frazione recuperata, nonché quella destinata al recupero energetico

A questo fine, per assicurare il pieno funzionamento degli impianti è necessario:

¹ Secondo la "relazione Barbieri" del 27/2/2008, l'allora Presidente della Giunta della Regione Lazio prevedeva di conseguire il 50% di raccolta differenziata già alla fine del 2009.

- a. conseguire l'obiettivo di destinare al conferimento in discarica esclusivamente rifiuto trattato, con l'obiettivo di non superare nel triennio 2012-2014 il 40% dei rifiuti trattati negli impianti TMB.
- b. selezionare la frazione umida per la produzione di biostabilizzato, con l'obiettivo di raggiungere nel triennio 2012-2014 almeno il recupero del 15% del rifiuto trattato;
- c. selezionare la frazione destinata al recupero energetico, con l'obiettivo di raggiungere nel triennio 2012-2014 almeno il recupero del 25% del rifiuto trattato;

Il Ministero è disponibile a sostenere il Comune e la Provincia di Roma con un programma straordinario, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi indicati.

A questo fine il Ministero propone di sottoscrivere entro il 30 aprile 2012 un accordo di programma ed un piano operativo con il Comune di Roma, La Provincia di Roma, la Regione Lazio e le aziende titolari degli impianti TMB (Malagrotta 1 e 2, AMA Rocca Cencia e Via Salaria), degli impianti per la preparazione del compost (AMA Maccarese), e degli impianti di recupero energetico (GAIA Colleferro, ACEA San Vittore e gassificatore di COLARI Malagrotta) presenti nella Regione Lazio.

C. Individuazione di nuovi siti di discarica come "soluzione residuale" per il conferimento entro il 2014 di non oltre il 20% dei rifiuti trattati

L'individuazione deve avvenire nel pieno rispetto delle direttive europee in materia di rifiuti solidi urbani e di tutela delle acque.

A questo proposito si vedano le valutazioni sintetiche sui sette siti preliminarmente indicati dalla Regione Lazio e considerati dal Commissario Delegato.

Sulla base di tali valutazioni è stato interpellato il Ministero della Difesa, in merito alla disponibilità di eventuali altri siti, che di per sé presuppongono caratteristiche di astratta idoneità all'eventuale localizzazione di una discarica. Pertanto, da sottoporre ad una valutazione e verifica tecnica di idoneità e convenienza in concreto, anche mediante accertamenti *in situ*.

Anche a questo proposito si ritiene opportuno tendere ad un rafforzamento del mandato del Commissario delegato, in termini temporali, di ricerca e verifica di ulteriori siti e per il governo della fase di avvio di una piena e corretta gestione del ciclo integrato dei rifiuti, in linea con le direttive europee e con le normative nazionali in materia di rifiuti.

D. Adeguamento del meccanismo tariffario agli obiettivi

Nell'ambito degli accordi di programma sopra indicati, dovrà anche essere definita la procedura per la verifica di adeguatezza ed eventuale revisione delle vigenti tariffe, in relazione alla sostenibilità degli obiettivi descritti, con la collaborazione della Regione Lazio, della Provincia e del Comune di Roma.

Inoltre, la messa a punto di un organico piano operativo potrà meglio rafforzare la propensione del sistema creditizio a supportare gli investimenti nel particolare settore, verificando anche la fattibilità di un coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti o Istituzioni bancarie o finanziarie regionali.

Considerato l'interesse nazionale per la prevenzione dell'emergenza rifiuti a Roma, le misure indicate dovrebbero essere incluse in un provvedimento urgente, che consenta sia procedure accelerate che la dotazione di risorse adeguate.

A questo fine è intenzione del Ministro dell'Ambiente di sottoporre alla valutazione del Consiglio dei Ministri la possibilità di adozione di un apposito decreto legge o diversa iniziativa finalizzata alla realizzazione in tempi certi e con procedure semplificate degli interventi indicati al punto 14, incluso il rafforzamento e l'ampliamento della portata e dei termini del mandato Commissariale.

Roma, 28 marzo 2012