



SERVIZIO RIFIUTI

**DISCARICHE NON CONFORMI
E PROCEDURE DI INFRAZIONE
COMUNITARIA A CARICO
DELL'ITALIA**

REPORT DI ANALISI
Giugno 2020



ReOPEN SPL

ACQUA RIFIUTI TRASPORTI

Il Progetto ReOPEN SPL, soggetto beneficiario Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e soggetto attuatore INVITALIA, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo organizzativo-istituzionale, sia connesse all'efficienza gestionale e alla razionalizzazione della spesa pubblica. In tale contesto, INVITALIA raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti il settore dei rifiuti, il servizio idrico integrato e il trasporto pubblico locale.

Maggiori informazioni sull'iniziativa possono essere reperite sul sito web <https://reopenspl.invitalia.it>.

INDICE

<i>Infrazioni in materia di discariche. Overview</i>	4
1. <i>Le direttive comunitarie in materia di rifiuti violate dall'Italia</i>	6
1.1 Direttiva 75/442/CEE	6
1.2 Direttiva 91/689/CEE	7
1.3 Direttiva 1999/31/CE	8
1.4 Direttiva 2006/12/CE	9
2. <i>Procedura di infrazione 2003/2077</i>	11
2.1 Cronistoria giudiziaria	11
2.2 Il Commissario unico e gli interventi per la bonifica delle discariche non conformi.....	13
2.3 Stato attuale dei siti non ancora regolarizzati.....	17
3. <i>Procedura infrazione 2011/2215</i>	19
3.1 Cronistoria giudiziaria	19
3.2 I siti oggetto di infrazione	21

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Stato delle procedure di infrazione a carico dell'Italia in materia di discariche.....	4
Tabella 2 - Dettaglio regionale delle discariche regolarizzate (Proc. 2003/2077).....	14
Tabella 3 – Cronogramma discariche regolarizzate e relativa riduzione della sanzione (Proc. 2003/2077) ..	15

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Discariche da regolarizzare in Veneto (Proc. 2003/2077)	17
Figura 2 - Discariche da regolarizzare nelle Marche (Proc. 2003/2077)	17
Figura 3 - Discariche da regolarizzare nel Lazio (Proc. 2003/2077).....	17
Figura 4 - Discariche da regolarizzare in Abruzzo (Proc. 2003/2077).....	17
Figura 5 - Discariche da regolarizzare in Campania (Proc. 2003/2077).....	18
Figura 6 - Discariche da regolarizzare in Puglia (Proc. 2003/2077)	18
Figura 7 - Discariche da regolarizzare in Calabria (Proc. 2003/2077).....	18
Figura 8 - Discariche da regolarizzare in Sicilia (Proc. 2003/2077).....	18
<i>Figura 9 - Processo di adeguamento delle discariche alla Direttiva 1999/31/CE</i>	19
Figura 10 – Discariche in procedura di infrazione 2011/2215.....	21

Infrazioni in materia di discariche. Overview

In materia ambientale, lo Stato italiano è sottoposto a 19 procedure di infrazione comunitaria a causa di violazioni al diritto dell'Unione Europea o per il mancato recepimento di direttive comunitarie.

Tra le procedure avviate, hanno assunto particolare rilevanza, nel corso degli ultimi anni, quelle in materia di rifiuti, con particolare riferimento alle seguenti:

- Procedura n. 2003/2077 - *Non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CEE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche"*;
- Procedura n. 2011/2215 - *Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti in Italia*;
- Procedura n. 2007/2195 - *Emergenza rifiuti in Campania*.

Il presente documento si focalizza sullo stato delle procedure di infrazione comunitaria causate dalla presenza sul territorio italiano di **discariche non conformi** alla disciplina europea: proc. 2003/2077 e proc. 2011/2215.

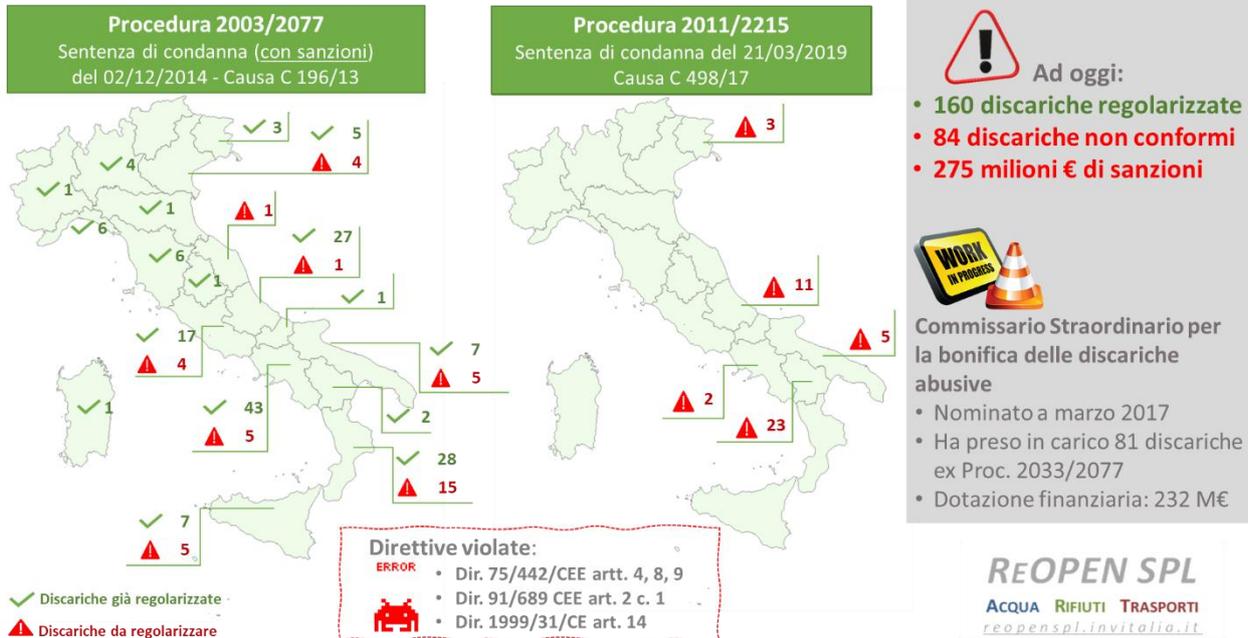
Le due procedure di infrazione citate sono entrambe in fase di contenzioso e hanno comportato sentenze di condanna, che nel caso della procedura n. 2003/2077 include l'irrogazione di sanzioni all'Italia. Nella tabella che segue viene sintetizzato lo stato di tali procedure.

Tabella 1 - Stato delle procedure di infrazione a carico dell'Italia in materia di discariche				
Procedura d'infrazione	Pre-contenzioso		Contenzioso	
	Lettera di costituzione in mora	Parere motivato	Sentenza di condanna per infrazione	Sentenza di condanna con sanzioni
2003/2077	9 luglio 2003	16 dicembre 2003	Causa C135/05 del 26 aprile 2007	Causa C196/13 del 2 dicembre 14
2011/2215	27 febbraio 2012	21 novembre 12 ¹	Causa C498/2017 del 21 marzo 2019	-

Considerate entrambe le procedure, la situazione attuale vede **160 discariche già regolarizzate**, a fronte di **84 discariche ancora non conformi**.

¹ 18/06/2015 Parere motivato complementare art. 258 del TFUE

DISCARICHE E PROCEDURE DI INFRAZIONE COMUNITARIA A DANNO DELL'ITALIA



In riferimento ai siti abusivi o da bonificare di cui alla Procedura di infrazione n. 2003/2077 (che, come detto, ha causato una condanna con applicazione di sanzioni), nel marzo 2017, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il Governo ha previsto il coinvolgimento dell'Arma dei Carabinieri con l'individuazione di un Generale di Brigata quale Commissario straordinario² per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale, con compiti di impulso e di coordinamento per le attività di bonifica e di messa in sicurezza dei siti oggetto di sanzione.

Nei capitoli che seguono, l'analisi di dettaglio sullo stato delle due procedure di infrazioni comunitaria in materia di discariche non conformi è preceduta da una sintesi dei contenuti salienti delle direttive violate, con particolare riferimento alle norme la cui violazione ha causato l'avvio delle procedure stesse.

² L'incarico è stato assegnato ed è attualmente ricoperto dal Gen. B. CC. Giuseppe Vadalà.

1. Le direttive comunitarie in materia di rifiuti violate dall'Italia

1.1 Direttiva 75/442/CEE

Con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni degli stati membri relative allo smaltimento dei rifiuti, il 15 luglio 1975 il Consiglio dell'allora Comunità Economica Europea ha approvato la direttiva n. 75/442/CEE che, sebbene esplicitamente indirizzata ai rifiuti, tocca diversi settori, con la finalità di contribuire, oltre che alla protezione dell'ambiente, al buon funzionamento del mercato comune, al miglioramento della qualità della vita e alla protezione della salute umana.

La direttiva 75/442/CEE, per la prima volta, introduce, all'art. 1, paragrafo 1, lett. a), la definizione di "rifiuto" e propone una classificazione dei rifiuti stessi. È previsto, infatti, che gli Stati membri adottino le misure appropriate allo sviluppo di tecnologie pulite, finalizzate al maggior risparmio di risorse naturali, alla messa a punto e all'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire, per la loro fabbricazione, il loro uso o smaltimento, ad incrementare la quantità e la nocività dei rifiuti, e allo sviluppo di tecnologie finalizzate all'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti destinati al recupero.

In riferimento alla direttiva 75/442/CEE, le norme violate che hanno comportato il deferimento dell'Italia sono contenute negli articoli 4, 8 e 9.

Articolo 4

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano 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:

- *senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;*
- *senza causare inconvenienti da rumori od odori;*
- *senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.*

Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.

(...)

Articolo 8

Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché ogni detentore di rifiuti:

- *li consegna ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni previste nell'allegato II A o II B, oppure*
- *provveda egli stesso al ricupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della presente direttiva*

(...)

Articolo 9

1. *Ai fini dell'applicazione degli articoli 4, 5 e 7 tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II A debbono ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente di cui all'articolo 6.*

Tale autorizzazione riguarda in particolare:

- *i tipi ed i quantitativi di rifiuti,*
- *i requisiti tecnici;*

- *le precauzioni da prendere in materia di sicurezza;*
- *il luogo di smaltimento;*
- *il metodo di trattamento.*

2. *Le autorizzazioni possono essere concesse per un periodo determinato, essere rinnovate, essere accompagnate da condizioni e obblighi, o essere rifiutate segnatamente quando il metodo di smaltimento previsto non è accettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente.*

Sebbene ancora efficace per quanto concerne le intercorse violazioni, la Direttiva 75/442/CEE del Consiglio non è più in vigore, in quanto abrogata dalla Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006. Quest'ultima risulta, a sua volta, sostituita dalla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, oggi modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851 (inclusa nel c.d. Pacchetto economia circolare).

1.2 Direttiva 91/689/CEE

In applicazione all'art. 2 della direttiva 91/156/CEE, è stata emanata la direttiva 91/689/CEE, che, come definito all'art.1, mira a riavvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi, facendo salve le disposizioni della direttiva sui rifiuti (citata nel paragrafo precedente), che devono essere applicate anche ai rifiuti pericolosi.

Si definiscono "rifiuti pericolosi":

- quelli precisati nell'elenco di cui all'allegato I³ della direttiva e che possiedono una delle caratteristiche elencate in allegato III⁴;
- qualsiasi altro rifiuto che, secondo uno Stato membro, possiede una delle caratteristiche indicate in allegato III. Tali casi sono notificati alla Commissione ed esaminati conformemente alle procedure previste dall'art. 18 della direttiva 91/156/CEE, ai fini dell'adeguamento dell'elenco.

L'avvio della procedura di infrazione a carico dell'Italia è legato, in particolare, alla violazione delle norme di cui all'art. 2 comma 1.

Articolo 2

1. *Gli Stati membri prendono le misure necessarie per esigere che in ogni luogo in cui siano depositati (messi in discarica) rifiuti pericolosi, questi ultimi siano catalogati e identificati.*

³ "Categorie o tipi generici di rifiuti pericolosi elencati in base alla loro natura o all'attività che li ha prodotti (i rifiuti possono presentarsi sotto forma di liquido, di solido o di fango)".

⁴ "Caratteristiche di pericolo per i rifiuti".

Anche la Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, non è più in vigore, in quanto abrogata da Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, oggi ulteriormente modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851 (inclusa nel c.d. Pacchetto economia circolare)

1.3 Direttiva 1999/31/CE

La Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, approvata il 26 aprile 1999, si basa sul principio che interrare i rifiuti nelle discariche è il metodo di smaltimento meno sostenibile da un punto di vista ambientale e dovrebbe essere ridotto al minimo. Mira, pertanto, a prevenire, o ridurre il più possibile, qualsiasi impatto negativo delle discariche sulle acque superficiali, sulle acque freatiche, sul suolo, sull'atmosfera e sulla salute umana, introducendo rigidi requisiti tecnici.

Uno dei punti chiave della direttiva (art. 6 lett. a) dispone che possono essere collocati in discarica solo i rifiuti trattati. Per discarica si intende: un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo), compresa l'area eventualmente adibita al deposito temporaneo dei rifiuti (a meno che il deposito, comunque per un periodo inferiore a tre anni, non avvenga in attesa di recupero o trattamento).

I siti di discarica si dividono in tre categorie: discarica per rifiuti pericolosi; discarica per rifiuti non pericolosi; discarica per rifiuti inerti (rifiuti che non si decompongono o bruciano, quali ghiaia, sabbia e roccia).

Le norme oggetto di violazione che hanno comportato l'avvio della procedura di infrazione a carico dell'Italia sono contenute nell'art. 14 della direttiva.

Articolo 14

Discariche preesistenti

Gli Stati membri adottano misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento della presente direttiva possano rimanere in funzione soltanto se i provvedimenti in appresso sono adottati con la massima tempestività e al più tardi entro otto anni dalla data prevista all'articolo 18, paragrafo 1:⁵

- a. entro un anno dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1, il gestore della discarica elabora e presenta all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni menzionate nell'articolo 8⁶ e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1;*

⁵ La data prevista dall'art. 18 par. 1 è il 16 luglio 2001.

⁶ L'art. 8 elenca le condizioni per la concessione dell'autorizzazione.

- b. *in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le autorità competenti adottano una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni in base a detto piano e alla presente direttiva. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell'articolo 7, lettera g), e dell'articolo 13, le discariche che, in forza dell'articolo 8, non ottengono l'autorizzazione a continuare a funzionare;*
- c. *sulla base del piano approvato, le autorità competenti autorizzano i necessari lavori e stabiliscono un periodo di transizione per l'attuazione del piano. Tutte le discariche preesistenti devono conformarsi ai requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1, entro otto anni dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1;*
- d. *i) entro un anno dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1, gli articoli 4, 5, e 11 e l'allegato II si applicano alle discariche di rifiuti pericolosi; ii) entro tre anni dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1, l'articolo 6 si applica alle discariche di rifiuti pericolosi.*

La Direttiva 1999/31/CE risulta attualmente in vigore, sebbene la formulazione originaria sia stata ripetutamente modificata dai seguenti atti: Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003; Regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008; Direttiva 2011/97/UE del Consiglio del 5 dicembre 2011; Direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018.

1.4 Direttiva 2006/12/CE

Come detto in introduzione, il presente documento si focalizza sulle procedure di infrazione n. 2003/2077 e n. 2011/2215, in materia di discariche non conformi. Per completezza informativa, pare opportuno citare anche la Direttiva 2006/12/CE, la cui violazione ha comportato l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria n. 2007/2195 ("Emergenza rifiuti in Campania"), sfociata nella Causa C-653/13 che, il 16 luglio 2015 si è conclusa con una sentenza di condanna della Corte di Giustizia Europea ai danni dell'Italia, con relativa sanzione pecuniaria corrispondente ad una somma forfettaria pari a 20 milioni di euro ed una penalità di 120.000 euro per ciascun giorno di ritardo nell'adeguamento alle disposizioni della direttiva e della sentenza stessa.

La direttiva 2006/12 si pone la finalità generale di proteggere la salute umana e l'ambiente. Gli Stati membri hanno il compito di assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti, nonché di limitare la loro produzione, in particolare promuovendo tecnologie pulite e prodotti riciclabili e riutilizzabili. Essi devono in tal modo creare una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, che consenta all'Unione nel suo insieme e ai singoli Stati membri di garantire lo smaltimento dei rifiuti. Per assicurare un alto livello di protezione e un controllo efficace, occorre rilasciare le autorizzazioni e procedere ai controlli delle imprese che provvedono allo smaltimento e al recupero dei rifiuti. La direttiva ribadisce che la parte dei costi non coperta dal recupero dei rifiuti dovrebbe essere ripartita secondo il principio "chi inquina paga".

Gli articoli la cui violazione ha comportato l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria, sono l'art. 4 e l'art. 5.

Articolo 4

1. *Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano 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 creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;*
 - b. *senza causare inconvenienti da rumori od odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.*
2. *Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.*

Articolo 5

1. *Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.*
2. *Tale rete deve permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.*

2. Procedura di infrazione 2003/2077

2.1 Cronistoria giudiziaria

Con una lettera di costituzione in mora del 9 luglio 2003 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ha avviato una procedura d'infrazione comunitaria, confluita, dapprima, nella Causa C135/05 e, successivamente, nella Causa C196/13, entrambe concluse con una sentenza di condanna ai danni dello Stato italiano.

Nello specifico, le violazioni commesse riguardano:

- **la direttiva 75/442/CEE, artt. 4, 8 e 9**, relativamente
 - all'attenzione da porre alla salute umana e alla tutela ambientale nel trattamento di recupero o smaltimento dei rifiuti,
 - alla necessità da parte degli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie alla gestione dei rifiuti da parte di ogni detentore,
 - alla necessità di munirsi di autorizzazioni da parte degli stabilimenti o imprese;
- **la direttiva 91/689/CEE, art.2 c.1**, relativamente all'obbligo di catalogare e identificare i rifiuti pericolosi in ogni luogo in cui siano depositati;
- **la direttiva 1999/31/CE, art. 14 lett. a-c**, per non aver adottato tutti i provvedimenti necessari per adempiere agli obblighi delle direttive già menzionate in materia di discariche di rifiuti.

In sintesi, l'Italia:

- non ha garantito che il regime di autorizzazione istituito fosse effettivamente applicato e rispettato;
- non ha assicurato la cessazione effettiva delle operazioni realizzate in assenza di autorizzazione;
- non ha provveduto a una catalogazione e a un'identificazione esaustiva di ciascuno dei rifiuti pericolosi sversati nelle discariche;
- ha continuato a violare l'obbligo di garantire che per determinate discariche fosse adottato un piano di riassetto o un provvedimento definitivo di chiusura.

Il 26 aprile 2007, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha emanato una sentenza di condanna nei confronti dell'Italia (Causa C-135/05), evidenziando, tra l'altro, che:

- la mera chiusura di una discarica o la copertura dei rifiuti con terra e detriti non è sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva "rifiuti";
- gli Stati membri sono tenuti a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all'occorrenza, sono tenuti a sanarle;
- il sequestro della discarica da bonificare e l'avvio di un procedimento penale contro il suo gestore non costituiscono misure sufficienti.

In sede di controllo dell'ottemperanza a tale sentenza da parte dell'Italia, la Commissione Europea, con lettera dell'8 maggio 2007, ha chiesto alle autorità italiane di indicare i provvedimenti da esse adottati. In riscontro a tale richiesta, le autorità italiane hanno presentato⁷ documentazione nella quale veniva illustrato il sistema legislativo nazionale in materia di gestione dei rifiuti e alcune iniziative a poste in essere al fine di

⁷ Lettere del 10 luglio, 26 settembre, 31 ottobre e 26 novembre 2007.

limitare gli abusi, accludendo, altresì, i risultati di un'indagine condotta dal Corpo Forestale dello Stato sui siti a rischio (datata 2002).

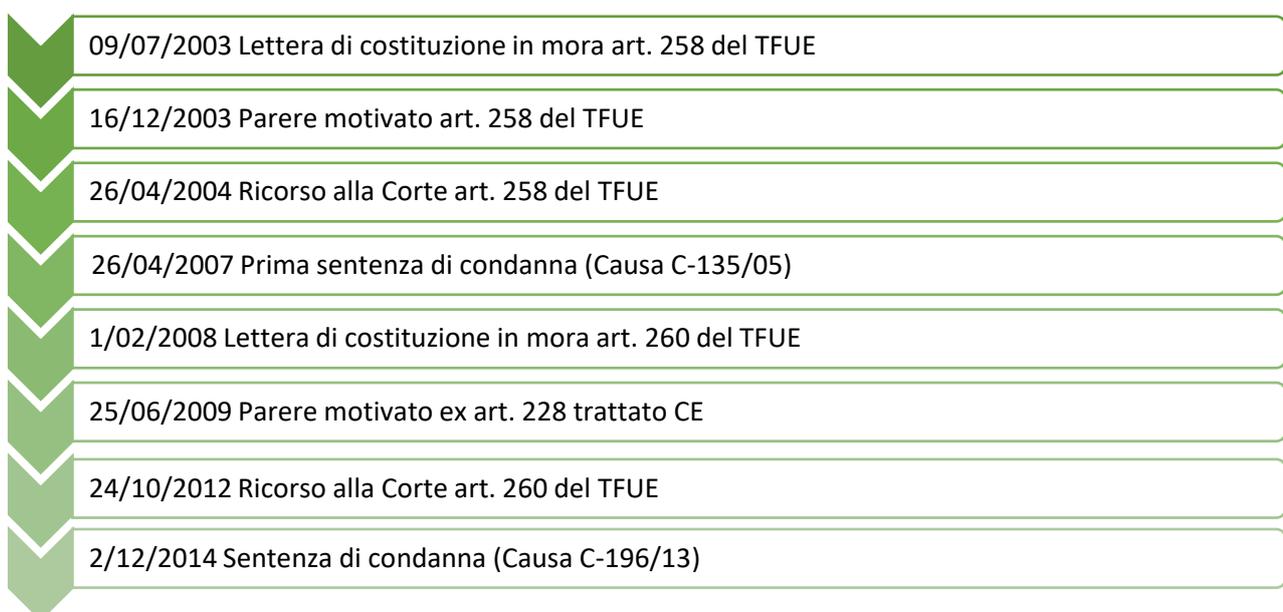
Secondo la Commissione, la documentazione fornita dall'Italia e i provvedimenti adottati risultavano incompleti ai fini dell'esecuzione della sentenza dell'aprile 2007 e, il primo febbraio 2008, la stessa Commissione indirizzò all'Italia una lettera di costituzione in mora, invitando le autorità italiane a presentare proprie osservazioni entro i successivi sessanta giorni.

Ritenendo che la Repubblica italiana non avesse adottato, entro i termini impartiti (incluse le proroghe concesse), tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza di condanna del 26 aprile 2007, il 24 ottobre 2012 la Commissione ha proposto il ricorso ex art 260 TFUE, che ha dato avvio ad una nuova fase di contenzioso (Causa C-196/13).

Come già accennato, anche la Causa C-196/13 si è conclusa, il 2 dicembre 2014, con una sentenza di condanna, nella quale la Corte di Giustizia UE asserisce che la Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza C-135/05, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo I, TFUE. La sentenza ha condannato l'Italia anche al pagamento di una sanzione così composta:

- una somma forfettaria pari a 40 milioni di euro,
- una penale, iniziale, di 42,8 milioni di euro per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie a dare piena esecuzione alla sentenza del 2007.

Il quadro che segue sintetizza la cronologia delle principali fasi che hanno interessato la procedura di infrazione 2003/2077.



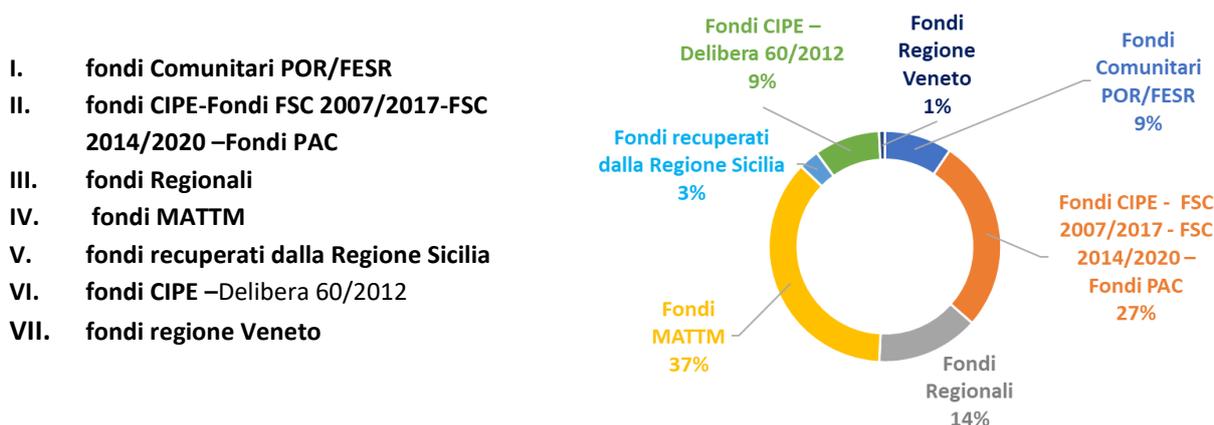
2.2 Il Commissario unico e gli interventi per la bonifica delle discariche non conformi

La sentenza di condanna del 2 dicembre 2014 riguardava, complessivamente, 200 discariche, delle quali:

- 198 dichiarate non conformi alla Direttiva 75/442 (rifiuti) e alla Direttiva 91/689 (rifiuti pericolosi) per le quali sono necessarie operazioni di bonifica per dare completa esecuzione alla sentenza;
- 2 dichiarate non conformi alla Direttiva 1999/31 (discariche), per le quali occorre dimostrare l'approvazione di piani di riassetto oppure l'adozione di decisioni definitive di chiusura.

Per realizzare gli interventi necessari ad adeguare alla normativa vigente le discariche che hanno causato le sentenze di condanna, il 24 marzo 2017 il Consiglio dei ministri ha nominato un Commissario straordinario con compiti di impulso e coordinamento,⁸ individuandolo nella figura del Generale di Brigata dell'Arma dei Carabinieri, Giuseppe Vadalà. Il Commissario si avvale di una task-force altamente specializzata composta da dieci militari dell'Arma e messa a disposizione presso il Comando Unità Tutela Forestale Ambientale e Agroalimentare di Roma (CUTFAA); il compito è quello di eseguire i lavori di bonifica con i fondi assegnati attraverso la Contabilità speciale appositamente attivata.

Le risorse assegnate per gli **81 siti di discarica** di competenza del Commissario risultano pari a euro 231.829.368,76.⁹ Tale cifra deriva dall'accorpamento delle risorse finanziarie statali destinate, a qualsiasi titolo, alla messa a norma delle discariche abusive oggetto della sentenza di condanna (incluse le risorse non impegnate già trasferite alle amministrazioni regionali o locali, nonché a contabilità speciali).¹⁰ Di seguito si riporta la ripartizione di tali fonti.



L'Ufficio del Commissario gestisce direttamente le risorse di cui ai punti IV, V e VI del precedente elenco (fondi MATTM, recuperati dalla Sicilia e CIPE/delibera 60/2012), mentre le risorse di cui ai punti I, II e III (*fondi*

⁸ Per quanto concerne la normativa generale dei poteri sostitutivi del Commissario di Governo si faccia riferimento alle seguenti norme: art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234; art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91; art. 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195; art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185; art. 22 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113.

⁹ Fonte: "V Relazione sulla bonifica dei siti di discarica abusivi oggetto della sentenza delle corti di giustizia dell'Unione Europea del 02 dicembre 2014" (<http://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/>)

¹⁰ Articolo 22 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113

Comunitari, CIPE e Regionali), pur cofinanziando gli interventi di competenza del Commissario, sono gestite dalle Regioni in quanto impegnate prima del Decreto di nomina.

Il Commissario opera in deroga ad ogni disposizione vigente fermo restando il rispetto della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico¹¹.

Dal 2 dicembre 2014 al 2 dicembre 2019, il Ministero dell'Ambiente (fino al 24 marzo 2017) e il Commissario di Governo **hanno messo a norma 160 siti**. La tabella che segue riporta, per ciascuna regione italiana:

- il numero di discariche non conformi ricadenti nella sentenza di condanna del 2 dicembre 2014 (distinte per tipologia);
- il numero residuo di discariche non conformi al 31 dicembre 2019;
- numero e percentuale di discariche espunte dalla procedura di infrazione comunitaria.

Tabella 2 - Dettaglio regionale delle discariche regolarizzate (Proc. 2003/2077)					
Regioni	Non conformi al 02/12/2014		Non conformi al 31/12/2019	Espunte dalla procedura di infrazione	
	di rifiuti non pericolosi	di rifiuti pericolosi		n.	%
Abruzzo	28		1	27	96%
Basilicata	2		0	2	100%
Calabria	42	1	15	28	65%
Campania	47	1	5	43	90%
Emilia-Romagna		1	0	1	100%
Friuli-Venezia Giulia	3		0	3	100%
Lazio	20	1	4	17	81%
Liguria	2	4	0	6	100%
Lombardia	2	2	0	4	100%
Marche		1	1	0	0%
Molise	1		0	1	100%
Piemonte		1	0	1	100%
Puglia	12		5	7	58%
Sardegna	1		0	1	100%
Sicilia	11	1	5	7	58%
Toscana	6		0	6	100%
Umbria		1	0	1	100%
Veneto	9		4	5	56%
<i>tot</i>	186	14			
Totale	200		40	160	86%

¹¹ Articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2

Nello stesso periodo (dicembre 2014 – dicembre 2019), l'Italia ha corrisposto all'Unione Europea una sanzione complessiva pari a € 235.400.000 alla quale deve essere aggiunta la somma, *una tantum*, di € 40.000.000 per un **totale sin qui corrisposto pari a € 275.400.000**.

La sanzione semestrale è stata via via ridotta in funzione del numero di siti che, per ciascun semestre, sono stati regolarizzati. La tabella che segue si riporta la cronologia, per ciascuna semestralità, delle discariche fuoriuscite dalla procedura di infrazione (in quanto bonificate o messe in sicurezza) e la sanzione corrispondente al numero residuo di discariche non conformi.

Tabella 3 – Cronogramma discariche regolarizzate e relativa riduzione della sanzione (Proc. 2003/2077)		
Semestralità	Discariche fuoriuscite dall'infrazione	Importo della sanzione semestrale
Sanzione iniziale "una tantum"		€ 40.000.000
02-dic-14 (data della Sentenza delle Corte di Giustizia Europea)		€ 42.800.000
02-giu-15 I semestralità	15 (residuo siti non conformi 185)	€ 39.800.000
02-dic-15 II semestralità	30 (residuo siti non conformi 155)	€ 33.400.000
02-giu-16 III semestralità	22 (residuo siti non conformi 133)	€ 27.800.000
02-dic-16 IV semestralità	31 (residuo siti non conformi 102)	€ 21.400.000
02-giu-17 V semestralità	25 (residuo siti non conformi 77)	€ 16.000.000
02-dic-17 VI semestralità	9 (residuo siti non conformi 68)	€ 14.200.000
02-giu-18 VII semestralità	13 (residuo siti non conformi 55)	€ 11.600.000
02-dic-18 VIII semestralità	7 (residuo siti non conformi 48)	€ 10.200.000
02-giu-19 IX semestralità	3 (residuo siti non conformi 45)	€ 9.600.000
02-dic-19 X semestralità	5 (residuo siti non conformi 40)	€ 8.600.000
Totali	160	€ 275.400.000

Fonte: V Relazione sulla bonifica dei siti di discarica abusivi oggetto della sentenza delle corte di giustizia dell'Unione Europea del 02 dicembre 2014 (<http://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/>)

Nel primo semestre 2020 sono stati regolarizzati ulteriori 7 siti, per la cui definitiva espunzione dalla procedura di infrazione si attende il responso della Commissione Europea. Tali interventi sono così localizzati:¹²

- 4 in Calabria (Badolato, Martirano e Petronà, in provincia di Catanzaro, e Joppolo, in provincia di Vibo Valentia);
- 1 nel Lazio (Villa Latina, FR);
- 1 in Campania (Puglianello, BN);
- 1 in Sicilia (Leonforte, EN) la cui regolarizzazione era, in realtà prevista per la XII semestralità, ma l'intervento è stato portato a termine con tempi più ristretti.

¹² Fonte: sito Commissario straordinario per la bonifica delle discariche abusive (<http://www.commissariobonificadiscariche.governo.it/it/comunicazione/notizie-e-comunicati/2020/xi-semester-altri-7-siti-bonificati/>)

2.3 Stato attuale dei siti non ancora regolarizzati

Come dettagliato nelle pagine precedenti, in relazione alla Procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2077 sono stati messi in sicurezza 160 siti ricadenti nella sentenza di condanna del 2 dicembre 2014. A fronte di tali situazioni regolarizzate, **restano da sanare 40 discariche**, distribuite in 8 regioni. Le mappe che seguono forniscono indicazioni in merito a tali siti, con indicazioni relative alle previsioni di intervento pianificate dall'ufficio del Commissario straordinario per la bonifica delle discariche abusive.

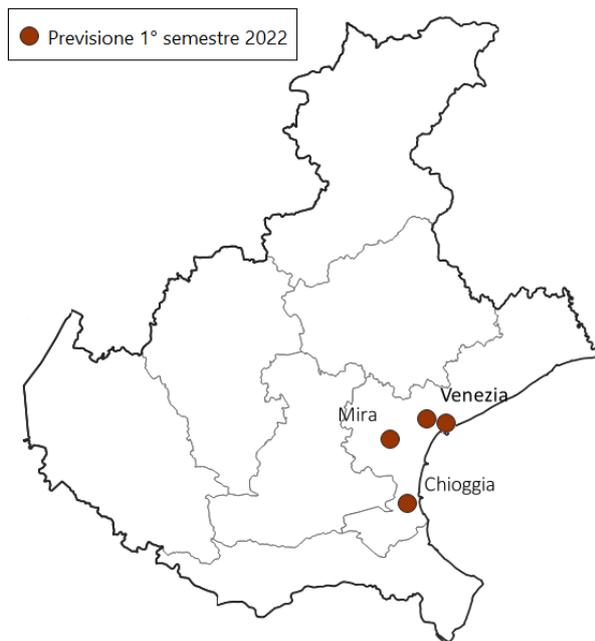


Figura 1 - Discariche da regolarizzare in Veneto (Proc. 2003/2077)

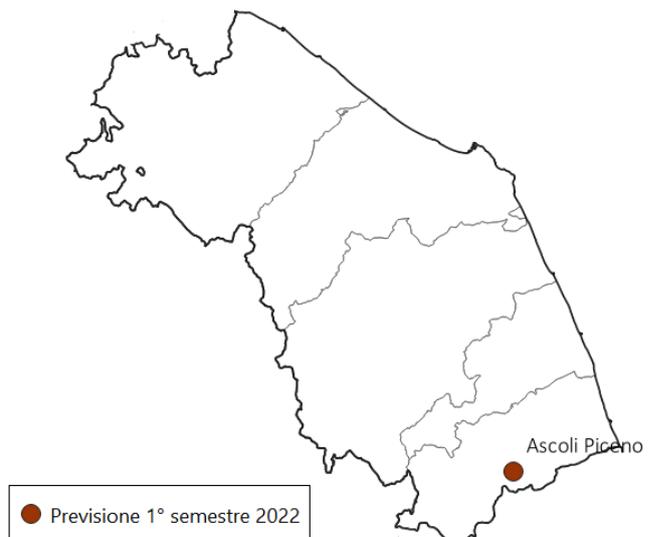


Figura 2 - Discariche da regolarizzare nelle Marche (Proc. 2003/2077)

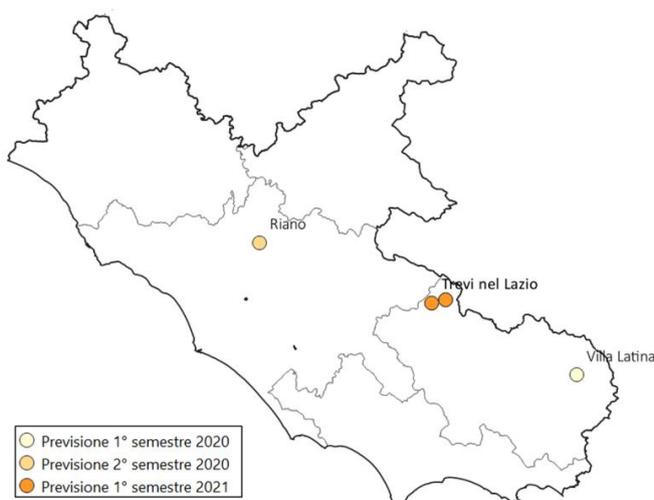


Figura 3 - Discariche da regolarizzare nel Lazio (Proc. 2003/2077)

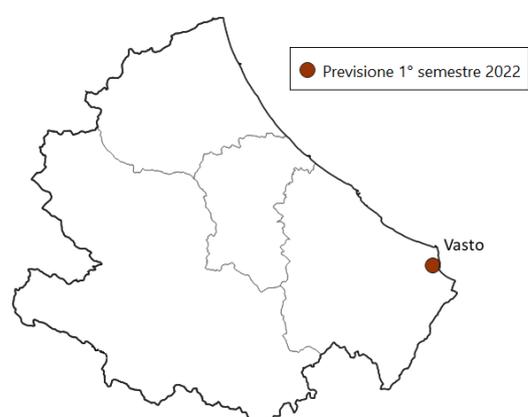


Figura 4 - Discariche da regolarizzare in Abruzzo (Proc. 2003/2077)

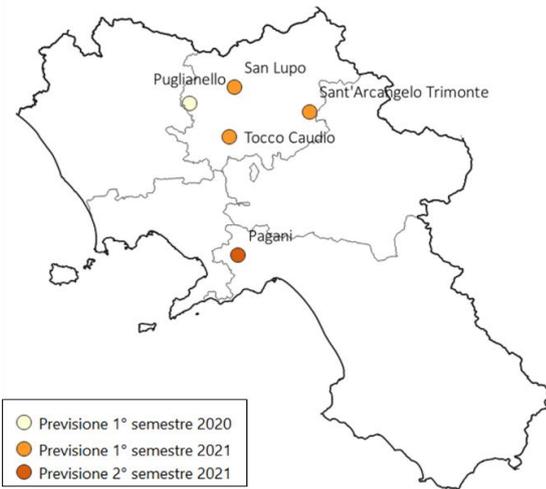


Figura 5 - Discariche da regolarizzare in Campania
(Proc. 2003/2077)

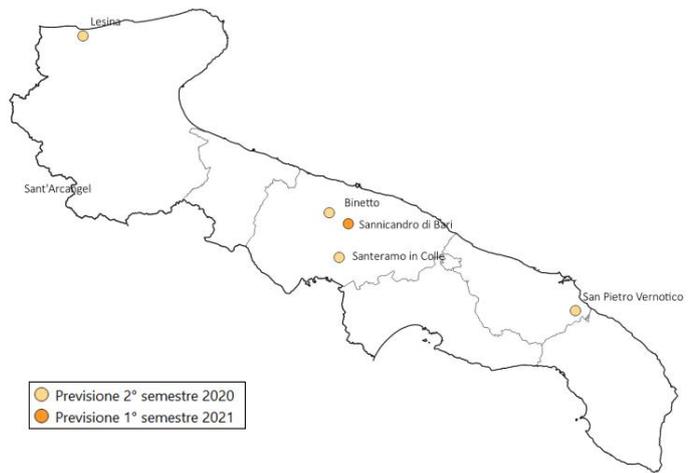


Figura 6 - Discariche da regolarizzare in Puglia
(Proc. 2003/2077)

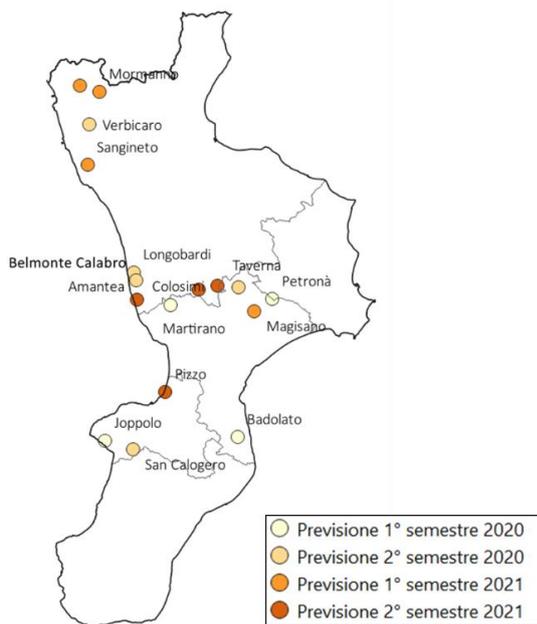


Figura 7 - Discariche da regolarizzare in Calabria
(Proc. 2003/2077)

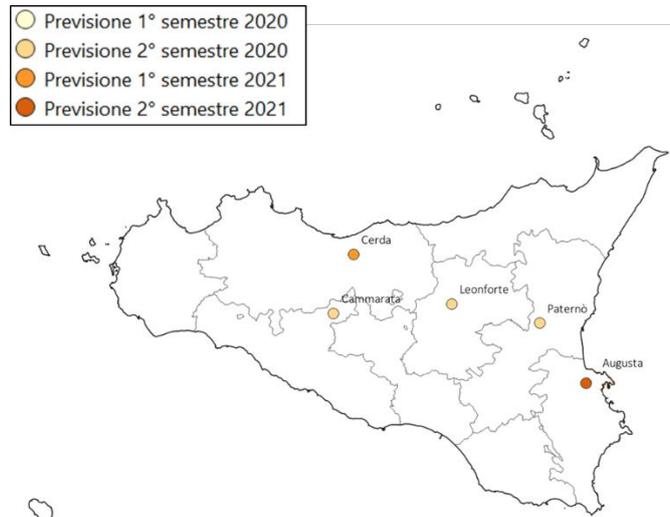


Figura 8 - Discariche da regolarizzare in Sicilia
(Proc. 2003/2077)

3. Procedura infrazione 2011/2215

3.1 Cronistoria giudiziaria

La procedura di infrazione 2011/2215 è stata aperta per violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/CE. Come accennato nelle sezioni introduttive, il citato art. 14 detta alcune condizioni affinché le c.d. "discariche pre-esistenti", ossia quelle già autorizzate o in funzione al momento del termine fissato per il recepimento della direttiva (16 luglio 2001), possano continuare ad operare. In particolare, era stabilito che entro otto anni da tale termine (entro, quindi, il 16 luglio 2009) gli Stati membri avrebbero dovuto adottare le misure necessarie per conformare tali discariche ai requisiti della direttiva, sulla base di una determinata procedura che prevedeva i passaggi illustrati in figura.

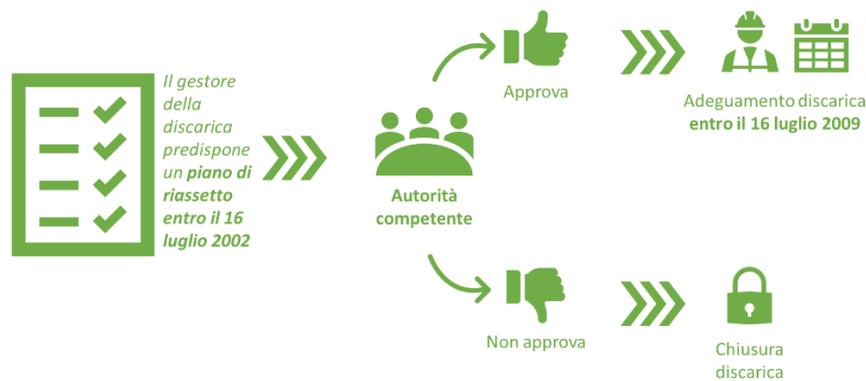


Figura 9 - Processo di adeguamento delle discariche alla Direttiva 1999/31/CE

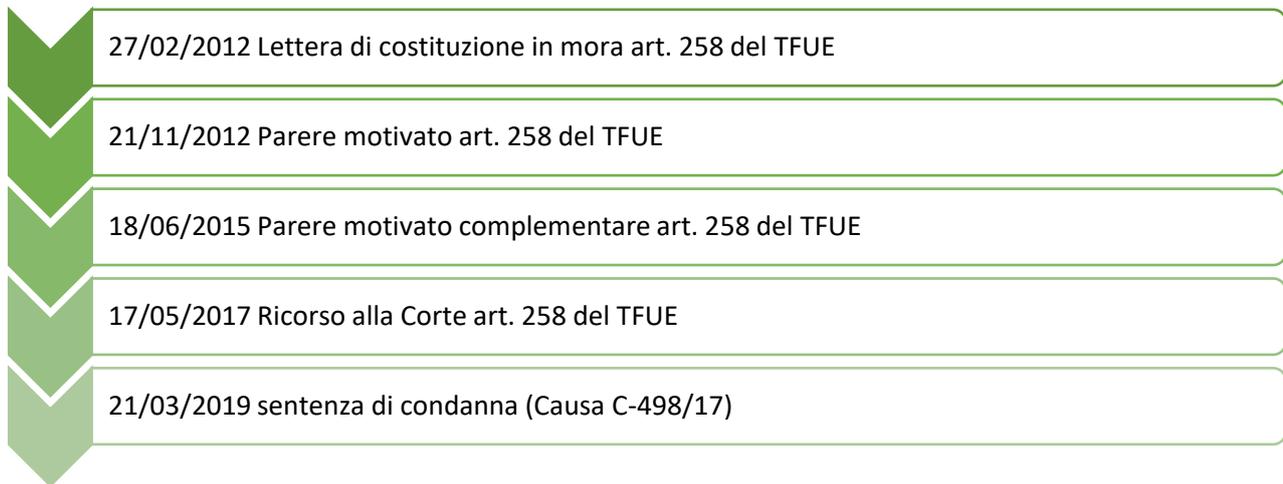
L'Italia ha recepito la direttiva con Decreto legislativo 13 gennaio 2003, n 36. Tuttavia, a seguito delle richieste di chiarimento inviate al nostro Paese a partire dal luglio 1999 e delle relative risposte, nel 2010 la Commissione osservava che a settembre 2009, ossia quando il termine fissato per la messa a norma o la chiusura delle discariche era già scaduto da qualche mese, in Italia risultavano ancora 187 discariche "pre-esistenti" non ancora regolarizzate. Le Autorità italiane, con nota del 16 maggio 2011, comunicavano che, in tale data, le discariche "pre-esistenti" non ancora messe a norma ammontavano a 102.

Il 27 febbraio 2012 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE e il 23 novembre 2012 ha emesso un parere motivato. Un parere motivato complementare veniva, poi, emesso il 18 giugno 2015, in occasione del quale la Commissione Europea, a quasi sei anni dal termine ultimo per la chiusura, rilevava la presenza di 50 discariche non ancora conformi e in attività, concedendo all'Italia due mesi di tempo per comunicare le opportune misure di adeguamento.

Malgrado i precedenti ammonimenti e nonostante qualche progresso, il 17 maggio 2017 la Commissione, constatando la presenza di **44 discariche ancora da bonificare o da chiudere** ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, avviando un procedimento di contenzioso (Causa C-498/2017).

Il 21 marzo 2019 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, riconoscendo la non conformità delle 44 discariche citate, ha emesso una prima sentenza di condanna nei confronti dell'Italia.

Di seguito si riporta, la sintesi della sequenza cronologica delle fasi che hanno finora interessato la procedura di infrazione 2011/2215.



3.2 I siti oggetto di infrazione

Le 44 discariche “pre-esistenti” che hanno comportato la sentenza di condanna di cui sopra interessano 5 regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Puglia) e sono distribuite come indicato nella figura che segue.

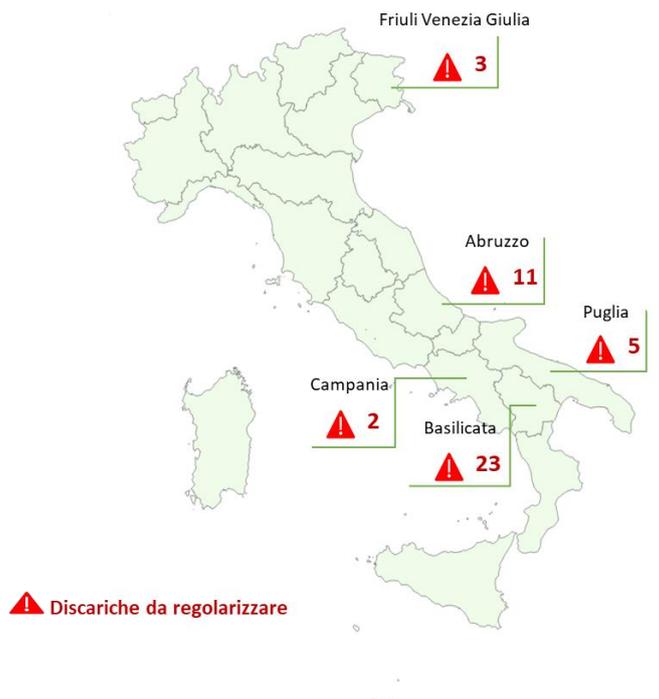


Figura 10 – Discariche in procedura di infrazione 2011/2215

Nel quadro di sintesi a seguire è riportata, per ciascuna regione, la localizzazione delle discariche coinvolte nella procedura di infrazione, con indicazione, laddove pertinente, del soggetto gestore.

Friuli Venezia Giulia	Torviscosa (località La Valletta). Torviscosa (società Caffaro) Trivignano Udinese (ex Cava Zof)
Abruzzo	Campotosto (località Reperduso) Capestrano (località Tirassegno) Capistrello (località Trasolero) Castellalto (località Colle Coccu) Castelvecchio Calvisio (località Termine) Corfinio (località Cannucce) Corfinio (località Case querceto) Francavilla (Valle Anzuca) L'Aquila (località Ponte delle Grotte) Mosciano S. Angelo (località Santa Assunta) Sant'Omero (località Ficcadenti)
Campania	Montecorvino Pugliano (località Parapoti) San Bartolomeo in Galdo (località Serra Pastore)
Puglia	Andria (D'Oria G. & C. Snc) Andria (F.lli Acquaviva) Bisceglie (CO.GE.SER) Canossa (CO.BE.MA) Trani (BAT-Igea Srl)
Basilicata	Atella (località Cafaro) Avigliano (località Serre Le Brecce) Corleto Perticara (località Tempa Masone) Ferrandina (località Venita) Genzano di Lucania (località Matinella) Latronico (località Torre) Lauria (località Carpineto) Maratea (località Montescuro) Marsico Nuovo (località Galaino) Matera (località La Martella) Moliterno (località Tempa La Guarella) Pescopagano (località Domacchia) Potenza (località Montegrosso-Pallareta) (due discariche) Rapolla (località Albero in Piano) Rionero in Vulture (località Ventaruolo) Roccanova (località Serre) Salandra (località Piano del Governo) San Mauro Forte (località Priati) Sant'Angelo Le Fratte (località Farisi) Senise (località Palomabara) Tito (località Aia dei Monaci) Tito (località Valle del Forno)