



NOTA N. 110

DISCARICHE: L'ITALIA DEFERITA ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

Il [17 maggio 2017](#) la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia dell'Ue per la mancata bonifica o chiusura di 44 discariche che costituiscono un grave rischio per la salute umana e per l'ambiente. La decisione, che fa parte del pacchetto infrazioni adottato il medesimo giorno, si riferisce alla procedura di infrazione aperta nel 2011 per violazione della direttiva Ue sulle discariche (Direttiva 1999/31/CE), che imponeva agli Stati membri di bonificare o chiudere entro il 16 luglio 2009 le discariche già autorizzate o in funzione prima del 16 luglio 2001 ("discariche preesistenti"). Nonostante i vari ammonimenti, l'Italia non risulta aver adottato misure per adeguare 44 discariche alle norme di sicurezza stabilite in tale direttiva, né risulta averle chiuse. Il ricorso alla Corte di giustizia dell'Ue potrebbe comportare per il nostro Paese una condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie.

La Corte ha peraltro già pronunciato sentenze di condanna nei confronti di Bulgaria, Cipro e Spagna.

1) La Direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti

La [Direttiva 1999/31/CE](#)¹ fissa una serie di rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, e stabilisce misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente (inteso come acqua, suolo e atmosfera), nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche, durante il loro intero ciclo di vita.

A tal fine la direttiva: stabilisce le **tipologie di rifiuti** ammissibili e non ammissibili nelle discariche; definisce i requisiti e le **procedure per l'apertura** delle stesse (richiesta e rilascio di autorizzazioni) e per l'**ammissione dei rifiuti**; detta le **procedure di controllo e sorveglianza** della fase operativa e quelle relative alla **chiusura e alla gestione successiva** degli impianti.

Tra i punti chiave della direttiva²:

- ✓ suddivisione delle discariche in **tre tipologie**: discariche per rifiuti pericolosi, discariche per rifiuti non pericolosi e discariche per rifiuti inerti (rifiuti che non si decompongono o bruciano, quali ghiaia, sabbia e roccia);
- ✓ divieto di conferire in discarica gomme usate o rifiuti liquidi, infiammabili, esplosivi o corrosivi, oppure provenienti da ospedali o istituti medici e veterinari;
- ✓ collocamento in discarica dei soli rifiuti trattati;
- ✓ collocamento nelle discariche per rifiuti pericolosi dei soli rifiuti che soddisfano determinati criteri di pericolosità³;
- ✓ collocamento dei rifiuti urbani in discariche per rifiuti non pericolosi;
- ✓ attuazione, da parte degli Stati membri, di strategie nazionali per ridurre progressivamente la quantità di rifiuti biodegradabili da conferire in discarica fino a giungere ad una riduzione del 35%, rispetto al 1995, entro 15 anni dal recepimento della direttiva;

¹ Si riporta il testo consolidato, comprensivo delle modifiche apportate nel 2003, nel 2008 e nel 2011. Si ricorda che la direttiva è oggetto di una proposta di modifica ([COM\(2015\)594](#)) facente parte del pacchetto di misure sull'economia circolare presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2015 e all'esame delle istituzioni europee. Tra gli elementi principali della proposta di modifica la limitazione al 10% entro il 2030 dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani. Per i contenuti del pacchetto sull'economia circolare si veda il [Dossier](#) a cura del Servizio Studi del Senato e dell'Ufficio rapporti Unione europea della Camera dei deputati.

² Al riguardo si veda anche la [sintesi](#) disponibile sul sito www.eurlex.europa.eu.

³ Si veda al riguardo l'Allegato II della direttiva.

- ✓ obbligo, per i gestori di siti di discarica di richiedere un' **autorizzazione** e di fornire una serie di informazioni ai fini dell'apertura delle stesse (identità del richiedente e, in alcuni casi, del gestore; descrizione del tipo e del quantitativo di rifiuti da depositare; capacità e descrizione del sito, compresi il piano per il funzionamento, la sorveglianza e il controllo; metodi per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; dettagli delle procedure di chiusura e gestione successiva alla chiusura);
- ✓ obbligo per le autorità nazionali di garantire che il prezzo di smaltimento dei rifiuti copra l'insieme dei costi connessi dalla creazione alla chiusura del sito;
- ✓ obbligo per i gestori dell'impianto di osservare una serie di procedure ai fini dell'ammissione dei rifiuti nelle discariche (tra cui: obbligo di ispezione dei rifiuti all'entrata e nel punto di deposito; iscrizione in appositi registri; rilascio di una ricevuta scritta per ogni consegna ammessa nella discarica);
- ✓ obbligo per i gestori dell'impianto di eseguire un preciso programma di controllo e sorveglianza⁴ e di notificare all'autorità nazionale eventuali effetti negativi sull'ambiente;
- ✓ responsabilità per i gestori dell'impianto della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase della gestione successiva alla chiusura dello stesso.

Inoltre, la direttiva, all'**articolo 14**, detta alcune condizioni affinché le "**discariche preesistenti**", ossia quelle già autorizzate o in funzione al momento del termine fissato per il suo recepimento, il **16 luglio 2001**⁵, possano continuare ad operare. In particolare, stabilisce che **entro otto anni da tale termine**, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per **conformare tali discariche ai requisiti della direttiva** sulla base della seguente procedura (di cui all'articolo 14, lettere da a) a c):

- 1) in primo luogo il gestore della discarica deve presentare all'Autorità competente, entro un anno dal termine fissato per il recepimento, un **piano di riassetto** contenente, oltre ai dati sulle condizioni attuali della discarica, anche la descrizione delle misure, ove necessarie, che si intendono adottare per conformare la discarica ai parametri richiesti dalla direttiva;
- 2) in seconda battuta, l'Autorità competente decide, definitivamente, sull'opportunità di approvare lo stesso e quindi di **autorizzare** il mantenimento in attività della discarica, oppure di **disporre quanto prima la chiusura**;
- 3) da ultimo, ove decidano per la continuazione delle attività della discarica, le competenti Autorità autorizzano i lavori e fissano, per l'attuazione del piano, un "periodo di transizione". Detti lavori debbono risolversi nell'adeguamento della discarica ai requisiti della direttiva **entro otto anni dalla data prevista per il suo recepimento**.

In base alle disposizioni della direttiva il **termine per la messa a norma o la chiusura** delle discariche esistenti era il **16 luglio 2009**, mentre quello per la **presentazione dei piani di riassetto** da parte dei gestori delle discariche era il **16 luglio 2002**.

2) La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (n. 2011/2215)

La Commissione europea ha aperto nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione **per violazione dell'articolo 14** della Direttiva 1999/31/CE (procedura n.2011/2215).

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 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 "preesistenti" non ancora regolarizzate. A seguito di un ulteriore carteggio fra la

⁴ Si veda al riguardo l'Allegato III della direttiva.

⁵ L'articolo 18, comma 1 prevede al riguardo che: "Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore. Essi ne informano immediatamente la Commissione". L'articolo 19 stabilisce che: "La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee". La direttiva è entrata in vigore il 16 luglio 1999.

Commissione e le Autorità italiane, queste ultime comunicavano, con nota del 16 maggio 2011, che le discariche "preesistenti" non ancora messe a norma ammontavano, a tale data, a n. 102 (di cui 3 di rifiuti pericolosi), così distribuite: Abruzzo (21 discariche), Basilicata (19 discariche), Calabria (4 discariche), Campania (5 discariche), Friuli Venezia Giulia (10 discariche), Emilia Romagna (2 discariche), Liguria (1 discarica), Lombardia (2 discariche), Marche (1 discarica), Molise (10 discariche), Piemonte (7 discariche), Puglia (6 discariche), Sardegna (12 discariche), Umbria (2 discariche)⁶.

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.

La messa in mora è una fase di **pre-contenzioso** nella quale la Commissione chiede allo Stato in questione di fornire spiegazioni entro un dato termine. Se la risposta non è soddisfacente o non arriva viene emesso un parere motivato con il quale si chiede allo Stato di conformarsi entro una scadenza fissata. Se ciò non avviene la Commissione europea può adire la Corte di giustizia.

Un ulteriore parere motivato è stato emesso il **18 giugno 2015**, poiché, **a quasi sei anni dal termine ultimo per la chiusura**, la Commissione europea rilevava la presenza di **50 discariche** non ancora conformi e in attività. Inoltre, almeno una delle discariche in questione conteneva rifiuti pericolosi. All'Italia venivano quindi concessi due mesi di tempo per comunicare alla Commissione le misure adottate al fine di regolarizzare tale situazione. In caso contrario la Commissione si riservava la facoltà di deferire il nostro paese alla Corte di giustizia dell'UE.

Nonostante i progressi compiuti, il **17 maggio 2017** la Commissione europea, constatando la presenza di **44 discariche ancora da bonificare o da chiudere** ha deciso di **deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea** avviando un **procedimento di contenzioso**. Analoghi provvedimenti sono stati presi negli scorsi anni anche per altri Stati membri e la Corte ha già emesso sentenze di condanna alle spese nei confronti di Bulgaria ([Causa C-145/14⁷](#)), Cipro ([Causa C-412/14](#)) e Spagna ([Causa C-454/14](#)).

La **fase di contenzioso** è regolata dall'articolo 260 del TFUE. In particolare, l'articolo 260, paragrafo 1 stabilisce che qualora la Corte di giustizia rilevi una violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, quest'ultimo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Se la Commissione europea ritiene che detto Stato non abbia preso i suddetti provvedimenti può proseguire il procedimento d'infrazione ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE e deferire nuovamente lo Stato in questione alla Corte dopo avere inviato una nuova lettera di messa in mora e averlo messo in condizione di presentare osservazioni. In tal caso la Commissione può proporre, e la Corte può comminare, il pagamento di **sanzioni pecuniarie** (somma forfettaria e/o penalità giornaliera). Nel caso di mancato recepimento di una direttiva la Commissione può, come in questo caso, **adire direttamente la Corte di giustizia** ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, per chiedere la **condanna pecuniaria**, senza quindi inviare un nuovo parere motivato. Se la Corte constata l'inadempimento può comminare allo Stato in questione il pagamento della somma e della penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione.

L'ammontare delle sanzioni è stabilito in base alla **gravità** dell'infrazione, alla sua **durata** e alla necessità di garantire l'**efficacia dissuasiva** della sanzione, secondo quanto previsto dalla Commissione europea in una Comunicazione del 2005 ([SEC\(2005\)1658](#)). Per applicare i suddetti criteri sono previsti specifici coefficienti che vengono aggiornati periodicamente per tenere conto dell'inflazione e del PIL di ogni Stato membro. In base all'ultimo aggiornamento del 2016 ([C/2016/5091](#)) all'Italia può essere imposta una **somma forfettaria minima pari a 8.716.000 euro** a cui vanno aggiunte le penalità giornaliera sulla base di un calcolo effettuato partendo da un importo forfettario di base uniforme di **680 euro al giorno** cui moltiplicare una serie di

⁶ Si veda la Relazione concernente l'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione europea (aggiornata al 31 dicembre 2013) [Doc LXXIII n.4](#), pag 65.

⁷ Testo disponibile in lingua francese.

coefficienti⁸. **Non è quindi possibile determinare a priori l'ammontare esatto delle sanzioni pecuniarie che la Corte di giustizia può infliggere all'Italia.**

Le 44 discariche sono così distribuite: **Abruzzo** (11 discariche), **Basilicata** (23 discariche), **Campania** (2 discariche), **Friuli Venezia Giulia** (3 discariche) e **Puglia** (5 discariche).



Fonte: *Il Sole24ore*, 18 maggio 2017.

⁸ Si tratta di un coefficiente di **gravità** (variabile da 1 a 10), di un coefficiente di **durata** (variabile da 1 a 3) e di un fattore "**n**" (per l'Italia pari a **15,46**) calcolato sulla base del PIL di uno Stato membro e del numero di voti di cui esso dispone in seno al Consiglio.

Si ricorda che, sempre relativamente all'articolo 14 della Direttiva 1999/31/CE, l'Italia è stata **già condannata nel 2014** al pagamento di **sanzioni pecunarie** nell'ambito della procedura di infrazione "discariche abusive" (proc. n. 2003/2077)⁹. Tra gli inadempimenti del nostro Paese figurava infatti quello di non aver provveduto all'elaborazione, entro il 16 luglio 2002, dei piani di riassetto per alcune discariche, e conseguentemente all'espletamento all'*iter* procedurale di cui all'articolo 14, lettere da a) a c). La Corte di giustizia, con sentenza del 26 aprile 2007 ([causa C-135/05](#)) aveva dichiarato l'inadempienza dell'Italia condannandola al pagamento delle spese. Nell'ambito della [causa C-196/13](#), promossa dalla Commissione per l'**inerzia dell'Italia ad adottare tutte le misure** necessarie per conformarsi alla richiamata sentenza del 26 aprile 2007, il 2 dicembre 2014 la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria di **40 milioni di euro** più una **penalità** decrescente su base semestrale di **42,8 milioni**, progressivamente ridotta in ragione dei siti messi a norma conformemente alla sentenza.

Secondo i più recenti dati forniti dal Ministero dell'ambiente il totale della penalità dovuta per il quarto semestre successivo alla pronuncia della Corte di giustizia ammonta a **21.400 milioni di euro**, come illustrato nella tabella sottostante.

Causa C-196/13 – Discariche abusive – Sentenza della Corte di Giustizia del 26 aprile 2007 – Ricorso ex Art 260 TFUE del 16 aprile 2013 – Sentenza del 2 dicembre 2014.

Sanzioni notificate dalla C.E e saldate dal MEF.

Sanzione	N. discariche sanzionate	Importo della sanzione
Sanzione forfettaria - Sentenza della corte di Giustizia del 02 dicembre 2014	200	€ 40.000.00,00
Penalità I semestre successivo alla pronuncia della sentenza (periodo dal 02 dicembre 2014 al 02 giugno 2015)	185	€ 39.800.00,00
Penalità II semestre successivo alla pronuncia della sentenza (periodo dal 02 giugno 2015 al 02 dicembre 2015)	155	€ 33.400.00,00
Penalità III semestre successivo alla pronuncia della sentenza periodo dal 02 dicembre 2015 al 02 giugno 2016)	133	€ 27.800.00,00
Penalità IV semestre successivo alla pronuncia della sentenza periodo dal 02 giugno 2016 al 02 dicembre 2016)	102	€ 21.400.00,00

Fonte: [Ministero dell'ambiente](#), aggiornamento al maggio 2017.

Si ricorda che il Governo il [24 marzo scorso](#) ha nominato un commissario con poteri straordinari per la gestione e la soluzione dell'emergenza legata alla mancata regolarizzazione di numerose discariche da parte delle amministrazioni regionali e comunali. Il [commissario straordinario](#) dovrà occuparsi della realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente di 58 delle discariche abusive, la maggior parte delle quali è situata in Calabria, in Campania, nel Lazio, in Puglia, in Sicilia e nel Veneto.

In ordine ai profili conseguenti ad eventuali condanne per infrazioni del diritto dell'Unione europea, si ricorda che, in base all'articolo 1, comma 813, della [Legge 28 dicembre 2015, n 208](#) (Legge di stabilità 2016), ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260 paragrafi 2 e 3 del TFUE al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del Fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41-bis,

⁹La procedura era stata avviata per la non corretta applicazione delle direttive 75/442/CE sui "rifiuti", 91/689/CE sui "rifiuti pericolosi" e 1999/31/CE sulle "discariche".

comma 1, della [Legge n. 234 del 2012](#), nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020.

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è presente il capitolo 2815 intitolato Fondo per il recepimento della normativa europea. I pagamenti sono effettuati dal Ministero dell'economia e delle finanze. A fronte di tali pagamenti, in virtù del comma 813 dell'articolo 1 della Legge di stabilità 2016, il Ministero dell'economia e delle finanze può attivare il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni. Nello stato di previsione delle entrate vi è un apposito capitolo 3384 destinato ai recuperi per infrazioni alla normativa comunitaria.

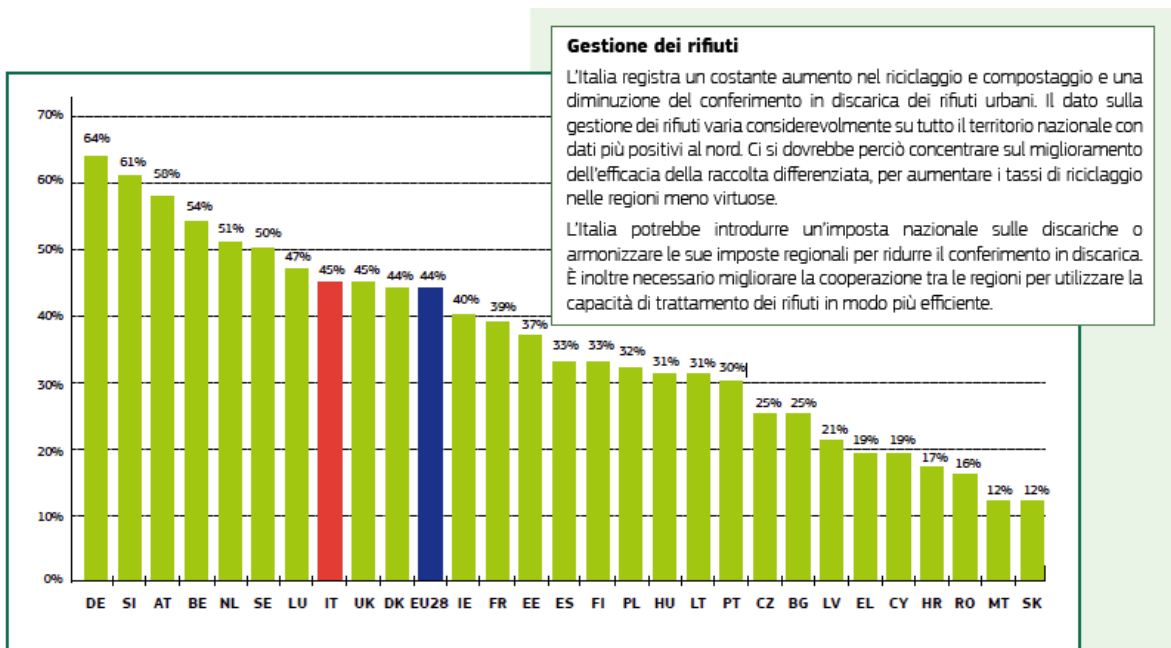
3) La valutazione dell'attuazione delle politiche ambientali da parte della Commissione europea: la gestione dei rifiuti in Italia

La gestione dei rifiuti in Italia è stata esaminata recentemente dalla Commissione europea nell'ambito della valutazione dell'attuazione delle politiche ambientali da parte degli Stati membri. Nella [Comunicazione](#) pubblicata il 6 febbraio 2017, corredata dal 28 Relazioni per Paese e da altrettante Schede informative, la Commissione europea ha preso in esame le tendenze comuni riguardanti una serie di settori, tra cui l'economia circolare e la gestione dei rifiuti¹⁰, evidenziando criticità e pratiche di successo, e formulando raccomandazioni, destinate a tutti gli Stati membri, su come ottenere miglioramenti in materia di qualità ambientale.

Per quanto riguarda la **gestione dei rifiuti in Italia**, dettagliatamente analizzata nella [Relazione](#) sul nostro Paese e riassunta nella relativa [Scheda informativa](#), la Commissione ha suggerito le seguenti azioni:

- ✓ *Introdurre una **tassa nazionale sulle discariche** oppure **armonizzare le imposte regionali** in modo da eliminare gradualmente il conferimento in discarica di rifiuti riciclabili e recuperabili. Utilizzare le entrate per sostenere la raccolta differenziata e infrastrutture alternative, ma evitare la costruzione di infrastrutture eccessive per il trattamento dei rifiuti residui. Migliorare la cooperazione tra le regioni in modo da utilizzare la capacità di trattamento dei rifiuti in modo più efficiente.*
- ✓ *Concentrarsi sul **miglioramento dell'efficienza della raccolta differenziata**, per aumentare i tassi di riciclaggio nelle regioni in ritardo.*

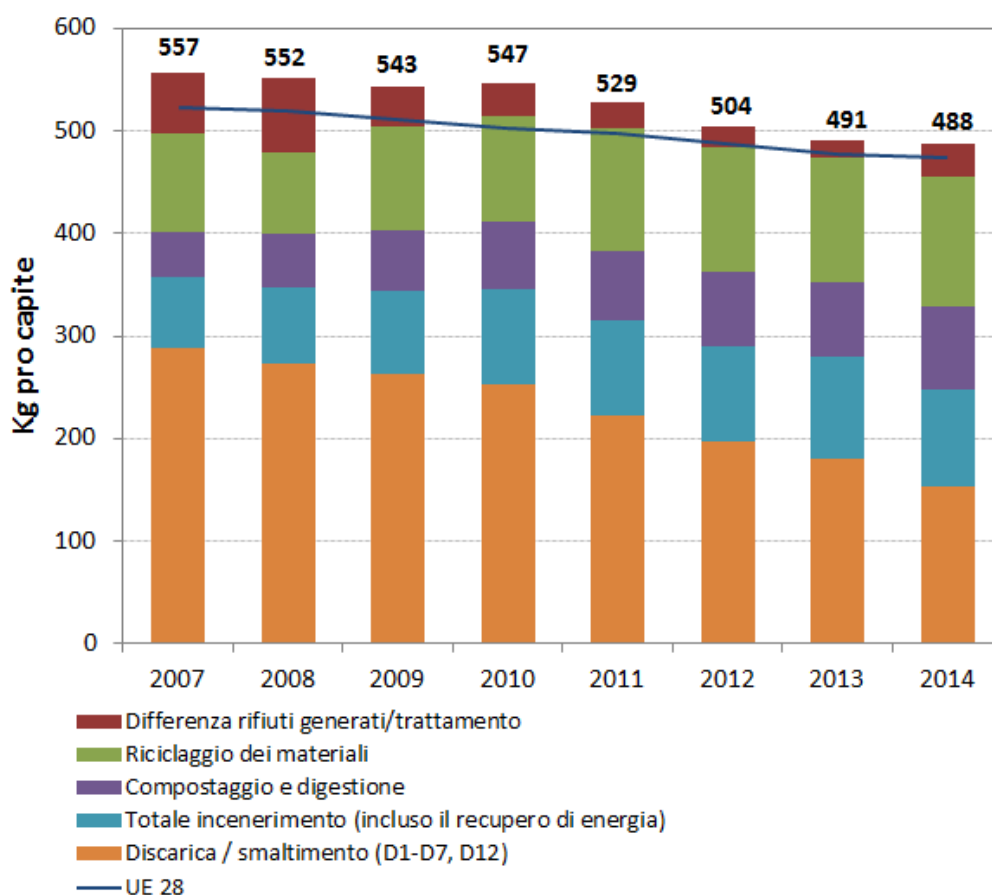
¹⁰ Gli altri settori esaminati sono: la natura e la biodiversità, la qualità dell'aria e il rumore, la qualità e la gestione delle risorse idriche, gli strumenti e la *governance*.



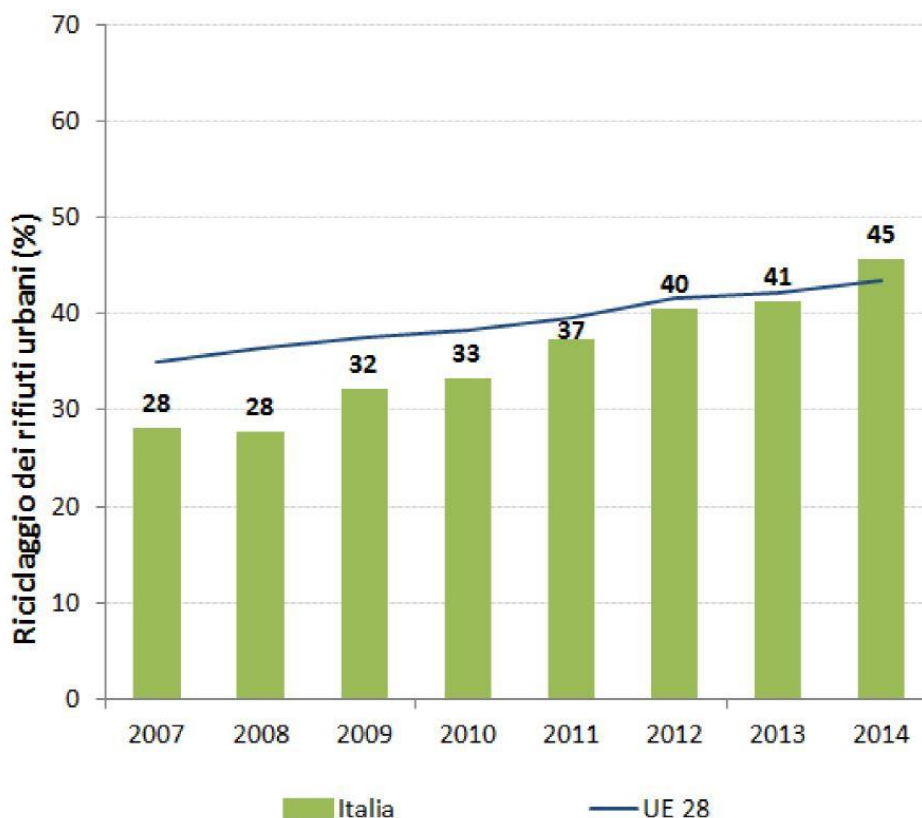
Percentuale di riciclaggio dei rifiuti urbani nel 2014

Dalla valutazione della Commissione europea è infatti emerso che per quanto attiene alla **gestione dei rifiuti**, in Italia si registra un aumento del **riciclaggio** e del **compostaggio** (46% nel 2014 rispetto alla media UE del 44%) e una diminuzione del conferimento in **discarica** (34% nel 2014 rispetto alla media UE del 27%).

La **produzione di rifiuti urbani** è diminuita e l'Italia è leggermente al di sopra della media UE (488Kg/anno/abitante rispetto a 475Kg/anno/abitante).



Fonte: Commissione europea, Relazione per Paese -Italia, pag. 9. I dati sono ripresi da Eurostat: "[Rifiuti urbani e trattamento, per tipo di metodo di trattamento](#)".



Fonte: Commissione europea, *Relazione per Paese-Italia*, pag. 10. I dati sono ripresi da Eurostat: "[Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani](#)".

Per una panoramica completa sulle statistiche relative ai rifiuti si veda anche la pubblicazione "[Waste statistics](#)" a cura di Eurostat, che riporta i dati relativi all'anno 2014 in materia di produzione e trattamento di rifiuti¹¹, anche per attività economica e domestica, nonché di produzione di rifiuti per abitante. Un aggiornamento dei dati è previsto per il prossimo mese di giugno. Sulla base di tale pubblicazione la Commissione europea ha recentemente presentato la [Relazione triennale in materia di statistiche sui rifiuti](#), sulla quale si veda la [Nota](#) a cura del Servizio Studi del Senato.

Di tale **disomogeneità territoriale** ha parlato anche il **Ministro dell'ambiente**, on Galletti, nel suo intervento al Question Time sulla gestione del ciclo dei rifiuti svoltosi presso l'Aula del Senato il [19 gennaio scorso](#). Presentando i dati relativi alla gestione dei rifiuti, il Ministro ha sottolineato come la vera sfida dei prossimi anni sia quella di allineare gli standard di efficienza della gestione dei rifiuti delle diverse aree del territorio. Inoltre, ha rappresentato l'**esigenza di un forte coordinamento tra livello centrale e regionale**, anche sul versante della prevenzione. L'integrazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti nei piani regionali rappresenta, secondo il Ministro, la condizione necessaria e indispensabile affinché le misure previste a livello nazionale possano dispiegare i propri effetti. Il Ministro ha quindi riferito di come in questi anni il suo Dicastero abbia dato luogo ad un'attività di approfondimento dell'attuazione, a livello regionale, della normativa che disciplina la gestione integrata del ciclo dei rifiuti. In particolare con le Regioni Calabria, Campania, Puglia, Liguria, Sicilia, Veneto, Marche e Abruzzo si è avviato un percorso collaborativo atto a superare le varie criticità territoriali.

Si ricorda che sul tema dei rifiuti il Ministro Galletti è stato audito il [27 settembre scorso](#)¹² dalla 13a Commissione territorio, ambiente, beni ambientali del Senato. In quell'occasione ha riferito

¹¹ Sono esclusi i principali rifiuti minerali.

¹² Si veda anche il [testo integrale](#) dell'audizione sul sito del Ministero dell'ambiente.

dettagliatamente sulla gestione dei rifiuti nella Capitale, nella Regione Sicilia e nella Regione Puglia, delineando le varie criticità tenuto conto delle prescrizioni europee e della legislazione nazionale, che coinvolge nelle diverse competenze lo Stato e i livelli territoriali.

Inoltre, per ciascuna delle regioni citate, ha fatto il punto sulle procedure di infrazione in essere. Tra queste la procedura di infrazione sulle "discariche preesistenti" (*proc. n. 2011/2215*) che riguarda la Regione Puglia, e quella sulle "discariche abusive" (Causa C-196/13), che coinvolge, oltre alla Regione Puglia, anche la Regione Lazio e la Regione Sicilia. Il Ministro quindi ha fornito aggiornamenti sulle azioni intraprese e da espletare per porre fine alle situazioni irregolari.

24 maggio 2017

A cura di Luana Iannetti e Patrizia Borgna