II RELAZIONE SULLA BONIFICA DEI SITI DI DISCARICA ABUSIVI OGGETTO DELLA SENTENZA DELLE CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA DEL 02 DICEMBRE 2014

PREMESSA

La questione della bonifica e messa in sicurezza delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale oggetto della Sentenza dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014 **ha origine negli anni '70/'80 e '90** ed è una vicenda di sostenibilità ambientale **che l'Italia nel suo complesso sta avviando a soluzione insieme al contributo dell'Unione Europea.**

Gli anni '70 e '80 sono stati un periodo in cui nel nostro Paese, a seguito della continua spinta produttiva, **si sono manifestati in modo chiaro i problemi connessi alla sovrautilizzazione delle risorse ambientali** e territoriali, analogamente a quanto verificatisi in Europa ma anche nel resto delle Aree mondiali a maggior sviluppo economico e da alcuni decenni in modo più pressante anche nelle nuove aree quali Cina, India, Corea del sud, Brasile, Nigeria, Sud Africa e altre.

Successivamente a detto periodo inizia a trovare applicazione, quale principio e presupposto concreto **il concetto di "*sostenibilità*" per cui si definiscono le prime politiche di equilibrio ambientale.** Ad essere considerato quindi, non è solo il Prodotto Interno Lordo (PIL) quale indice di misura dello sviluppo economico, ma anche altri parametri econometrici ed "*ecosostenibili*" come il BES – Benessere Equo Sostenibile.

La Sentenza comminata dalla Corte di Giustizia Europea all'Italia il 2 dicembre 2014 è stata originata in quanto in quegli anni si smaltiva spesso "*per necessità*" ovvero in modo irregolare in siti non idonei, che oggi, invece, devono essere confinati definitivamente e chiusi completamente al fine di restituire i territori alla collettività. **La Sentenza mira a chiudere, per sempre, una vicenda non più ripetibile e che nel corso del tempo ha provocato rilevanti danni ambientali ed economici al nostro Paese.**

Per queste motivazioni, l'Italia avviò già nel 1986 attraverso i Carabinieri Forestale (così riorganizzati dal 1° gennaio 2017) **il "*1^ Censimento delle cave abbandonate e delle discariche abusive*"** ripetuto poi negli anni successivi per altre quattro volte (1996, 2002, 2008 e 2016). **Si era compreso che,** accanto alla questione delle piogge acide, degli incendi boschivi, delle costruzioni abusive, **il territorio nel suo complesso** (boschi, parchi, aree rurali) **era seriamente minacciato anche dall'eccessivo numero di discariche abusive e di cave abbandonate avviate in modo incontrollato e dalle nefaste interazioni che potevano intercorrere tra i due sistemi.**

La realizzazione nel 1988 di una pubblicazione specifica della "*Collana verde*" dal titolo "*Il 1° Censimento delle cave abbandonate e delle discariche abusive*" dei Carabinieri Forestale evidenzia come la **sensibilizzazione sulla problematica fosse stata per tempo avvertita**. Già alla fine degli anni novanta quindi **la conoscenza del fenomeno veniva interpretato dai Carabinieri Forestale come indifferibile servizio di tutela ambientale del nostro Paese.**

La chiusura delle 58 discariche abusive (divenute 52 dopo la bonifica delle prime 6 avvenuta con la 5° semestralità del 2 giugno 2017) **affidate con nomina del Governo del 24 marzo 2017** (Decreto registrato alla Corte dei Conti il 18 aprile 2017) **al *Commissario straordinario*** *per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale* **ha sottolineato la conferma del principio che "*per necessità non è possibile smaltire in modo non idoneo e si deve provvedere quindi a rendere coerente il contesto irregolarmente manomesso con la normativa prevista, attraverso l'azione di bonifica o messa in sicurezza*"**.

Il Consiglio dei Ministri ha affidato, successivamente, il 22 novembre **2017 ulteriori 22 siti** al Commissario che **si aggiungono a quelli già assegnati** il 24 marzo 2017 per un totale di 74 siti. Il 2 dicembre 2017 sono stati trasmessi a Bruxelles, per il pertinente esame, n. 9 siti con i relativi dossier ed il 12 marzo 2018[1] è stata data comunicazione della fuoriuscita dalla procedura degli stessi, per cui alla VI semestralità (2 dicembre 2017) **i siti da bonificare rimangono n. 65, con una penalità da riconoscere alla UE di € 14.200.000 con un economia effettiva di € 1.800.000 rispetto alla semestralità precedente (02 giugno 2017).**

L'obiettivo finale può essere raggiunto solo attraverso l'unione delle volontà e degli sforzi convergenti dell'Unione Europea, degli Enti Territoriali (Comuni, Province, Regioni), delle Istituzioni statali, della Magistratura, ma anche delle Associazioni.

[1] Fn. DPE – 0002396 p-12/03/2018 della Presidenza del Consiglio Dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee – Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione.

L'impegno del Commissario, attraverso l'apporto del Governo, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e nonché di quello decisivo dell'Arma dei Carabinieri, che è intervenuta con proprie risorse umane, economiche e logistiche per fare fronte a questa missione, **è quello di bonificare e porre in sicurezza tutte le discariche abusive al fine di restituirle alla collettività in tempi celeri. Tale missione non può prescindere dall'operare correttamente, nell'interesse del nostro Paese e dell'Unione Europea, la quale è chiamata a sollecitare a risoluzione i Paesi Membri nel rispetto delle normative e per l'adeguamento delle difformità presenti.**

Per l'ausilio alla sua azione è stato realizzato un sito *web* (**http://commissariobonificadiscariche.governo.it**), grazie anche all'intervento prezioso della Presidenza del Consiglio dei Ministri. **Con l'apertura alla *rete* delle informazioni, si intende pubblicizzare e sensibilizzare sulle attività e le operazioni avviate** convinti che, la **trasparenza, la conoscenza, la pubblicità delle azioni siano condizioni indispensabili per allargare la partecipazione delle Comunità e delle Associazioni, al fine di migliorare il processo decisionale** dell'Ufficio del Commissario e avvicinare ulteriormente i cittadini alle Istituzioni.

Il sito ripercorre sinteticamente la storia di questa vicenda: le azioni sinergiche, le normative di riferimento, le funzioni proprie del Commissario. Esso illustra, nel dettaglio la situazione attuale e le operazioni che si stanno ponendo in essere per la risoluzione dei singoli casi. **Esso è stato realizzato secondo l'architettura prevista dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui vanno i ringraziamenti del Commissario e della propria struttura in particolare, all'Ufficio Informatica e Telematica del Dipartimento per i Servizi strumentali della Presidenza per la collaborazione offerta**. In tal modo si intende quindi, oltreché corrispondere alle esigenze e ai dettami normativi della massima trasparenza al fine della regolarità dei processi e delle procedure, aprire e offrire a tutti i soggetti attori e collaboratori di questo processo ma soprattutto ai cittadini uno spazio di conoscenza, dibattito, scambio di esperienze, approfondimenti e controllo sulle tematiche e contesti che si stanno affrontando.

Attraverso la redazione del cronoprogramma dettagliato, dei rilievi fotografici, delle cartine geo-referenziate, di schede operative puntualmente compilate nonchè di moduli geografici informativi dei territori in cui si opera, si vuole elencare tutte le attività poste in essere come pure tutte le decisioni prese in collegialità con gli altri soggetti (Regioni, Comuni, Arpa) coinvolti. Chiunque vorrà, potrà documentarsi sulla vicenda, sulla struttura dell'Ufficio del Commissario e sulle partnership che il Commissario sta intraprendendo con la sottoscrizione di specifici protocolli.

Dopo oltre un anno dalla nomina del Commissario si intende testimoniare come la complessità del fenomeno e l'inerzia di alcuni processi di bonifica e messa in sicurezza, che sono stati messi definitivamente in moto anche per il tramite delle azioni di coordinamento con i soggetti di riferimento (Regioni e Comuni). La stipula di otto differenti protocolli con altrettante stazioni appaltanti e i sei condivisi con i Comuni, la firma di altri nove protocolli tra cui quello di legalità con il Ministero dell'Interno, quello con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.) e quello in via di sigla con il Sistema Nazionale di Protezione Ambiente (ISPRA – Arpa), hanno dato spunto operoso all'immobilità e passività dei processi amministrativi. Purtuttavia resta ancora lungo e oneroso il lavoro da compiere alla luce delle criticità stratificate riscontrate nelle diverse e disomogenee realtà del Paese.

Si è messo in moto, per ciascuno dei 80 siti assegnati, il processo di messa in sicurezza in modo da contrapporre il "*fare veloce ma correttamente*" alle inerzie e carenze di organizzazione riscontrate. Alla luce di questa filosofia e **incentrando la mission sul *"risanamento dei territori manomessi"*,** le **operazioni di bonifica vengono processate secondo uno schema organizzato, articolato e collaudato:**

- l'analisi dei rilievi fotografici del sito di discarica e dei territori e aree limitrofe allo stesso;
- lo studio della documentazione prodotta precedentemente, anche al fine di redigere una cronostoria operativa, esecutiva e amministrativa-contabile di ciascuna discarica;
- la creazione di rapporti di fiducia e operatività con le Stazioni Carabinieri insistenti sui luoghi, nonché con le altre Strutture info-investigative (Nuclei Carabinieri Operativo Ecologico);
- l'esame attento, regolare e necessario dei soggetti coinvolti;
- il controllo dell'iter amministrativo da porre in essere;
- la determinazione dei ruoli e dei compiti per ciascun soggetto coinvolto, sia esso privato (Direttore Lavori) sia pubblico (Responsabile Unico del Procedimento);
- l'assiduo approfondimento delle situazioni, circostante e contesti in cui si opera;

- la collaborazione con i Comandi Stazione dei Carabinieri.

Tutte queste operazioni sono riassunte, per ogni sito, nella compilazione delle schede realizzate *ad hoc:*

- **operative**;
- **f.o.s.s.i.r.** (fascicolo siti smaltimento illecito rifiuti);
- **geografiche**.

Tale sistema permette di costruire un più efficace supporto tecnologico, strumentale all'attività operativa effettuata, **costituendo una banca dati in evoluzione**. In tal modo, attraverso la rappresentazione virtuale, **si avrà, costantemente aggiornato, uno "*stato dell'arte*" del proprio lavoro e dei plurimi contesti** così da:

- ottimizzare le risorse disponibili,
- effettuare un controllo territoriale più efficace,
- predisporre una conduzione più decisa,
- agire costantemente in maniera sinergica con gli organismi centrali e periferici,

disponendo puntualmente e di volta in volta, **di uno approccio operativo** più snello, chiaro e adeguato, continuamente **a supporto delle decisioni e delle operatività.**

A **più di un anno dall'inizio di questa missione** e dalla nomina del Commissario, **si può affermare che si è messo a punto un metodo di lavoro operativo idoneo, utile e indispensabile ad affrontare tutte le criticità rilevate.** Una metodologia che unisce prevenzione gestione, raccolta informazioni e management delle stesse, condivisione e rispetto dei tempi, cronoprogramma e cooperazione, riunioni operative e sopralluoghi, incontri strategici e colloqui direzionali, **questo criterio**, applicato sito per sito, valorizzando i contributi del territorio e le informazioni info-investigative attinte, **ha creato un agire snello e flessibile con funzioni che possono essere di prossimità ai Comuni e di collegamento tra essi e le Regioni. I protocolli stilati e la collaborazione attivata con gli organismi nazionali e locali, rappresentano strumenti efficaci e indispensabili per l'interlocuzione tra soggetti di prossimità e vertici della Pubblica Amministrazione**.

Decorsi oramai 15 mesi dalla nomina del Commissario (marzo 2017) **il lavoro fino ad ora svolto**, anche grazie alla collaborazione del Ministero dell'Ambiente e della Struttura di Missione delle Infrazioni Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, **ha portato alla fuoriuscita dalla procedura di n. 15 discariche abusive**, **a cui si dovrebbero aggiungere le 13 bonificate** e proposte per l'espunzione dall'infrazione nella richiesta dello scorso 2 giugno 2018, **per un totale complessivo di 28 siti**. Tutto ciò ha **prodotto un risparmio sulla penalità inflitta all'Italia pari a:**

- **5^ semestralità**: 6 discariche bonificate per un risparmio sulla sanzione pari ad **€ 2.400.000** (€ 1.200.000 ogni semestre),
- **6^ semestralità**: 9 discariche bonificate per un risparmio sulla sanzione pari ad pari ad **€ 3.600.000** (€ 1.800.000 ogni semestre),
- **7^ semestralità** (dossier al vaglio della Commissione ed ancora in approvazione): 13 discariche bonificate per un risparmio sulla sanzione pari ad pari ad **€ 5.200.000** (€ 2.600.000 ogni semestre)

Per un totale di risparmio sulla sanzione annua da pagare di **€ 11.200.000.**

Il procedimento applicato appare quindi valido, legittimo e necessario per la realizzazione dell'incarico affidato al Commissario ovvero, citando la sentenza della comunità Europea:

- *(i) assicurare che nei siti in questione non siano più depositati rifiuti;*
- *(ii) catalogare e identificare i rifiuti pericolosi;*
- *(iii) attuare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti nei siti non mettano in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Pertanto svolgere analisi per verificare se i rifiuti abbiano contaminato il sito e se sia dunque necessario effettuare quanto prevede la pertinente normativa italiana /(messa in sicurezza e/o bonifica e/o rispristino).*

Pertanto per poter concludere che una discarica è stata oramai regolarizzata, la Commissione ha bisogno di ricevere informazioni chiare, che le consentano di verificare, per ciascuna discarica, il soddisfacimento dei sopra indicati requisiti i) e iii) nonché, qualora rilevi, del sopracitato requisito ii).

1. ANALISI DI CONTESTO - ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DELLE DISCARICHE ABUSIVE E RILEVAMENTO DEI SITI DI SMALTIMENTI ILLECITI DEI RIFIUTI (SSIR)

1.1 CENNI STORICI DEL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI E ORIGINE DELLA POLITICA AMBIENTALE

I rifiuti sono da sempre porzione della nostra esistenza e parte della nostra vita quotidiana, gli scarti hanno sempre impensierito le società degli uomini creando loro ogni tipo di difficoltà e ancora oggi questo continua ad accadere, quindi **anche nei secoli e millenni scorsi esisteva una preoccupazione nella gestione del rifiuto.**

Fin dalla preistoria i rifiuti, per lo più di natura organica, **venivano accumulati in fosse ai margini degli insediamenti umani**, agli albori della civiltà, **l'essere umano abbandonava nelle grotte i suoi residui** e più tardi, nell'età del bronzo, ogni scarto animale o organico non riutilizzato era gettato negli anfratti naturali, nelle gole e in aree ben distinte ai grandi aggregati abitativi. **Diversi studi archeologici hanno rilevato la presenza di imponenti discariche** costituite da ossami o scarti di materiale domestico, accumulati nelle depressioni valliche vicine alle necropoli. La tendenza, purtroppo ancora oggi diffusa, di **liberarsi dei propri rifiuti laddove ci si trova o nelle immediate vicinanze, trova quindi, fondamento nelle preistoria, utilizzando le aree periferiche, rurali o montane.**

In Grecia prese vita un primo embrione di servizio pubblico di pulizia, l'ingrato compito di raccogliere e trasportare i rifiuti a non meno di due chilometri dalle mura **spettava ai coprologi** (da *Kopros* "escremento" in greco). **Poi** fu la volta di Roma, infatti **durante l'era imperiale romana**, dopo diverse incerte vicissitudini, **la creazione della Cloaca Massima**, prima rete fognaria della storia, **rappresenta certo un modo nuovo e moderno per affrontare il problema dei rifiuti** in città.

Alla fine del medioevo si cominciò di nuovo a pensare alla problematica della spazzatura, infatti a **Milano fu creato l'ufficio di Sanità** e successivamente **nel 1534 nominato il magistrato di Sanità e Tribunale apposito** rimasto **poi in** vigore sino al 1787. **Dopo tale data si iniziò a proibire l'abbandono di letame lungo le pubbliche vie**. Nasce il divieto di abbandono incontrollato di rifiuti ed **il giudice delle strade aveva il potere di irrogare pene pecuniarie** o addirittura pene corporali, le targhe che in molte città (soprattutto Roma) sono ancor oggi visibili rappresentano una valida testimonianza di quanto fosse oneroso e gravoso l'abbandono delle "*mondezze*".

Una **spinta forte di miglioramento** del sistema **fu certamente data dalle evoluzioni coincidenti con la rivoluzione industriale,** infatti i rifiuti non sono più costituititi dai soli scarti animali o alimentari ma da tutta una serie di materiali residui delle lavorazioni delle industrie, **si pose così l'avvio del nuovo e attuale problema di ideare e realizzare adeguati sistemi di trattamento di smaltimento del rifiuto**. E' a questo punto che il sistema inizia a diventare un problema complesso per le numerose implicazioni di carattere ambientale, economico, sociale e legislativo. **Tra la fine dell'800 e i primi del '900 nonostante l'industrializzazione, il regime di produzione dei rifiuti derivante dalla vita sociale era comunque infinitamente modesto rispetto alla nostra cultura consumistica dell'"usa e getta"**, per cui oggi, il problema appare molto più stringente, complesso e rilevante.

1.2 PRINCIPI DI POLITICA AMBIENTALE E LINEE GUIDA DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Diversi sono i metodi nell'affrontare il problema dei rifiuti e le relative regole di intervento a seconda dell'**evoluzione della sensibilità ambientale** degli attori implicati, ad esempio: pubbliche amministrazioni, industrie, associazioni civiche, cittadini.

In principio, negli anni '50, la problematica dei residui si individuava unicamente con l'obiettivo di assicurare nei centri urbani buoni standard di salute pubblica, lo smaltimento dei rifiuti avveniva senza particolare cautele ambientali utilizzando per esempio cave dismesse o valloni appositamente destinati.

Negli anni '70 il problema più avvertito era quello del *disinquinamento* e cioè quello di identificare procedimenti di smaltimento più idonei per conseguire il fine di rimuovere la crescente massa di rifiuti garantendo, nel contempo, un adeguato livello di igiene pubblica. **Fondamento normativo di tale dottrina è stato il D.P.R. n. 915/1982 che ha rappresentato la prima modalità nazionale di affrontare la questione rifiuti sulla base della normativa Europea.** Infatti **un impianto di smaltimento del rifiuto in discarica**, senza alcun intervento **a monte nel processo produttivo, rappresentava semplicemente uno spostamento dell'inquinamento dal centro urbano alla campagna o peggio** ancora in altura con il conseguente deterioramento del territorio ed i forti impatti ambientali.

Un **primo approccio globale per una politica di protezione dell'ambiente** si rinviene **nell'ambito della Comunità Europea** negli anni '70, quando si affermò l'importanza dell'ambiente sia ai fini di uno sviluppo economico equilibrato sia ai fini del miglioramento della qualità della vita delle collettività (1972 art. 2 del trattato europeo cit. "*non si può concepire senza una lotta efficace contro l'inquinamento e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e della protezione dell'ambiente, risulta necessario evitare che gli Stati membri adottino misure divergenti tali da provocare distorsioni economiche nella Comunità*").

Il bisogno di formulare e ratificare una serie di programmi ed azioni a salvaguardia dell'ecosistema comportò necessariamente che **venissero individuati i fondamenti giuridici** e le relative competenze della Comunità **in tale ambito di interesse**.

Il **1987** venne **proclamato "Anno europeo dell'ambiente"** ed appare quindi chiara **una presa di coscienza dei problemi ambientali in ambito comunitario**. In tale ottica le competenze ambientali entrano nei trattati (Trattato di Roma – Atto unico europeo) art. 130R comma 1 "*il diritto comunitario ha il compito di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente contribuendo alla salvaguardia della salute delle persone e assicurando un impiego prudente e razionale delle risorse naturali*".

Fu **nel 1992 con il trattato di Maastricht** che si compie un fondamentale passo in avanti nel riconoscimento della tutela ambientale come fine dell'azione della Comunità Europea, poiché con l'Atto unico Europeo **fecero il loro ingresso i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in ambito ecologico:**

- **Il principio dell'azione preventiva**
- **Il principio di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente**
- **Il principio dell'inquinatore-pagatore**

Sulla base di tali presupposti giuridici la politica comunitaria in materia ambientale **è andata via via caratterizzandosi** concentrando l'attenzione sulla gestione dei rifiuti, **da cui sono state adottate specifiche e serie direttive.**

La direttiva (2008/98/CE) ha come principio generale che: "*gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora e la fauna, senza causare inconvenienti da rumori od odori e senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse.*"

Tale approccio strategico combinato con programmi di controllo e monitoraggio, nel corso del primo decennio del secondo millennio, **ha portato ad azioni legali vigorose attraverso la Corte di Giustizia Europea nei confronti degli Stati membri o dei soggetti coinvolti, abbinando** "*supporto alla buona prassi e biasimo sanzionatorio per comportamenti illeciti o condotte abusive*".

1.3 CENSIMENTI DEL 1986, 1996 E 2002 E L'INDAGINE SUI SITI DI SMALTIMENTO ILLECITO DEI RIFIUTI (SSIR) DEL 2008

Alla luce delle nuove esigenze, che il crescente impatto delle attività umane producevano sul territorio Nazionale ed Europeo, **con i tre censimenti** successivi effettuati rispettivamente **negli anni 1986, 1996 e 2002** e **con l'indagine sui *Siti di Smaltimenti Illeciti di Rifiuti* (SSIR) del 2008 il Corpo Forestale dello Stato** (ora Carabinieri Forestali), **ai fini di evidenziare le irregolarità commesse** a danno del territorio con grave nocumento per la salute pubblica e la salubrità dell'ambiente, **rilevarono ed effettuarono il monitoraggio *delle discariche abusive o comunque incompatibili con l'ambiente* il cui numero finale**, per successive approssimazioni di controlli, **fu individuato in 200 siti** dichiarati non conformi alle Direttive 75/442, 91/689 e 1999/31 **per le quali si rese necessario avviare le opportune operazioni di bonifica e messa in sicurezza al fine di adempiere alle prescrizioni impartite dalla Comunità Europea** in seguito alla procedura di infrazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C.G.U.E.) **dell'anno 2003**.

I **Censimenti avevano l'obiettivo di quantificare l'ampiezza del fenomeno in contrasto con le normative ambientali** con particolar riferimento **ai territori forestali e montani** in quanto sottoposti al vincolo idrogeologico e quindi bisognosi di tutela ed equilibrio dei versanti.

Si richiedeva anche di evidenziare, le possibili interferenze con **lo scarico incontrollato di rifiuti connesso alle problematiche di dissesto idrogeologico** nonché la prevenzione dei fenomeni di instabilità dei terreni **e dei possibili inquinamenti di falde e sorgenti.**

Si riportano i dati di sintesi relativi ai primi tre censimenti (1986 – 1996 – 2002):

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI **1986**

n. comuni	DISCARICHE	
	n	Sup mq
6.890	5.978	15.370.170

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI **1996**

n. comuni	DISCARICHE	
	n	Sup mq
6.802	5.422	17.594.397

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI **2002**

n. comuni	DISCARICHE	
	n	Sup mq
6.802	4.866	19.017.157

A seguito dei dati raccolti, la **Comunità Europea ha ammonito l'Italia a porre a norma le discariche ritenute "abusive"**, e di porre in essere tutti gli atti al fine del ripristino delle situazioni a tutela degli ecosistemi. Al fine di evitare l'illecito civile ed ambientale la **Corte intima all'Italia di rimuovere qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge** o di provvedimento adottati in base alla legge.

1.4 SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA DEL 2 DICEMBRE 2014 E RELATIVA PROCEDURA DI INFRAZIONE CON SANZIONI CONNESSE

Nel **2003** la **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, sulla base dei principi europei stabiliti in materia ambientale, iniziò una **procedura d'infrazione contro l'Italia** che si concretizzò in una **prima sentenza nell'aprile del 2007** (sez. III, sentenza 26.04.2007 n° C-135/05 - Inadempimento Stato membro – disciplina giuridica dei rifiuti – sussistenza - Direttiva 91/156/CEE - Direttiva 1999/31/CE) "*la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti si sensi degli artt. 4,8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art.2 n.1 della direttiva del Consiglio 12.12.1991 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi e dell'art. 14 lett. A-c della direttiva del Consiglio 26.04.1999 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.*".

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) **promosse quindi nel 2008 una revisione di tutti i siti dichiarati discariche con il terzo censimento (anno 2002), attraverso il rilevamento dei "*Siti di Smaltimento Illecito dei Rifiuti - SSIR*" finalizzato ad implementare un sistema operativo informatizzato e geo-referenziato** che consentisse di aggiornare i rilievi effettuati sul territorio in ordine al fenomeno dell'abbandono dei rifiuti e della realizzazione di discariche abusive, costituendo una Banca dati contenente le informazioni relative ai predetti siti.

I risultati di tale indagine (*SSIR*) **hanno posto all'attenzione quelle discariche, nel numero di 200**, che effettivamente **erano state attivate in contrasto con le normative esistenti** europee e nazionali, non tenendo conto dei siti (sedimento abusivo) in cui si trattava di un mero "*abbandono di rifiuti*" o di un "*deposito abusivo incontrollato*" o di una "*discarca regolarmente autorizzata*".

All'uopo **fu elaborato e approntato un sistema di monitoraggio delle aree** nel quale **ricondurre tutte le situazioni di illegalità nel settore dell'abbandono rifiuti** e delle discariche non a norma con tutte le tipologie previste dalla normativa vigente (vedasi tabella sottostante).

Descrizione	Numero globale	Siti Attivi	Siti dormienti
Abbandono e/o deposito incontrollato	3.082	420	2.662
Discarica (secondo normativa vigente)	1.383	89	1.294
Deposito incontrollato derivante da stoccaggio o discarica temporanea irregolare	221	23	200

Nel 2013 la Commissione ha ritenuto che l'Italia non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza.

Nella sentenza del 2 dicembre 2014 la **Corte UE asserisce**, come noto, che **l'Italia ha violato l'obbligo di recuperare i rifiuti e di smaltirli senza pericolo per l'uomo o per l'ambiente**, che l'imposizione per il detentore delle scorie è di consegnarli ad un raccoglitore che effettui le operazioni di smaltimento o di recupero secondo le norme Ue.

L'Italia, constata la Corte:

- **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**;
- **continua a violare l'obbligo di garantire che per determinate discariche sia adottato un piano di riassetto** o un provvedimento definitivo di chiusura.

La Corte, fra l'altro, **evidenzia in merito che:**

- **la mera chiusura di una discarica** o la copertura dei rifiuti con terra e detriti **non e' 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;
- si ricorda all'Italia, **il sequestro della discarica da bonificare e l'avvio di un procedimento** penale contro il suo gestore **non costituiscono misure sufficienti**.

Alla luce di tutto ciò oltre ad una somma forfettaria di 40 milioni di euro, la **Corte ha inflitto all'Italia una penalità, 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.

Tale **penale verrà liquidata dall'Italia sino alla permanenza in stato di infrazione** di ciascuna discarica, ma dalla somma globale saranno detratti, per ogni sito che nel frattempo fosse posto a norma e su richiesta avvalorata dalla documentazione probante, i sotto indicati importi semestrali:

- € 400.000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi;
- € 200.000 per ogni altra discarica.

La sentenza di condanna riguardava n. 200 discariche:

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

Dopo 6 semestri trascorsi dal 2 dicembre 2014, data di inizio del pagamento delle sanzioni, dopo le diverse interlocuzioni ed esami documentali con la Commissione Europea, **attraverso la Struttura di Missione Nazionale e dopo la nomina del Commissario, la situazione alla data odierna è la seguente**:

numero discariche "abusive" di cui è stata **richiesta la fuoriuscita**	**data**	**numero Discariche fuoriuscite dall'infrazione** secondo le valutazioni della Commissione Ambiente UE	**IMPORTO SEMESTRALE DELLA SANZIONE**
		Sanzione iniziale "una tantum"	€ 40.000.000,00
200 (numero iniziale dei siti da mettere in regola)	2 dicembre 2014 (data della Sentenza delle Corte di Giustizia Europea)	/	€ 42.800.000,00
54	2 giugno 2015 I semestralità	15	€ 39.800.000,00
38	2 dicembre 2015 II semestralità	30	€ 33.400.000,00
24	2 giugno 2016 III semestralità	22	€ 27.800.000,00
40	2 dicembre 2016 IV semestralità	31	€ 21.400.000,00
33	2 giugno 2017 V semestralità	25	€ 16.000.000,00
9	2 dicembre 2017 VI semestralità	9	€ 14.200.000,00
13	2 giugno 2018 VII semestralità	13*	€ 11.600.000,00*
Totale sanzione liquidata		**145**	**247.000.000,00**

*siti bonificati i cui relativi dossier sono stati inviati alla UE il 02 giugno 2018 si è in attesa del vaglio della Commissione

Ad oggi, dopo gli esiti della 6° **semestralità del 2 dicembre 2017**, rimangono quindi in procedura di infrazione n. 65 **discariche** abusive **pari a una sanzione semestrale attuale di € 14.200.000,** delle 80 complessive affidate al Commissario Governativo [23].

Dal 2 dicembre 2014 al 2 dicembre 2017, in 4 anni in cui sono state saldate le penalità all'UE, **il Ministero dell'Ambiente, prima, e dal 24 marzo insieme al Commissario di Governo, hanno messo a norma 132 siti**.

Nello stesso periodo l'Italia ha corrisposto all'U.E. una sanzione complessiva per i siti ancora da espungere di € 152.600.000 a cui deve essere aggiunta la somma, data *una tantum*, di € 40.000.000 per una somma complessiva sin qui corrisposta alla UE di € 192.800.000.

E' doveroso quindi ribadire l'azione risolutiva del Governo *in primis*, **di definire con celerità la chiusura dei provvedimenti di infrazione**, diretta al risparmio finanziario di fondi pubblici.

Resta comunque, **linea guida di tutta l'azione posta in essere**, dapprima dal Ministero dell'Ambiente ed ora da questo Commissario, **la risoluzione,** sempre nel rispetto della legalità e del senso civico, **dei danneggiamenti prodotti all'ambiente** e **all'ecosistema** nei suoi costituenti fisico-chimico-biologiche, **infatti al risultato economico, non possono non essere considerate e aggiunte** anche, **le risultanze naturali** in un bilancio ambientale globale, **che preveda,** oltre ai tempi necessari per la regolare bonifica o messa in sicurezza dei territori, **anche una valutazione di legalità assicurando**, in conclusione, **procedure di gara svolte al netto di fenomeni illegittimi** o peggio, corruttivi. In particolare la **task force dell'Ufficio del Commissario** così strutturata, **ha consentito di intraprendere una incisiva azione indirizzata agli accertamenti delle illegalità** connesse per gli iter amministrativi delle gare e dei lavori **nonché dei fattori di inquinamento ambiente o di omessa bonifica.**

---

[2] *Vedasi allegato 1 "elenco dei 58 siti allegati al Decreto di nomina della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmesso con il f.n. DICA 0009911 P-.8.1.4.1 del 09/05/2017"*

[3] *Vedasi allegato 2 "elenco dei22 siti allegati al Decreto di nomina della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmesso con il f.n. DICA 0009911 P-.8.1.4.1 del 11/01/2018"*

1.5 Proposte alla Commissione U.E. di espunzione dalla procedura di infrazione con relativi esoneri economici

Attraverso le attività effettuate con il Gruppo di lavoro creato *ad hoc* presso il Ministero dell'Ambiente e l'esame congiunto effettuato con la Struttura di Missione per le Infrazioni UE della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati raggiunti i seguenti risultati:

- **nella 5° semestralità** - il **2 giugno 2017**, **è stata inoltrata** alla *Commissione Ambiente UE* **la documentazione inerente la proposta di fuoriuscita** *(ndr da ora espunzione)* **dalla procedura di infrazione** di **n. 10 siti** (dei 33 complessivamente richiesti anche con il Min. Ambiente):

- n. 6 per la Regione Lazio - Riano (RM), Monte S. Giovanni Campano (FR), Oriolo Romano (VT), Patrica (FR), Trevi nel Lazio località Carpineto (FR) e Trevi nel Lazio Loc. Casette Caponi (FR),
- n. 3 per la Regione Campania - Cusano Mutri (BN), Durazzano (BN) e Rotondi (AV);
- n. 1 per la Regione Toscana - Isola del Giglio (GR);

Il 4 settembre 2017 la Commissione Europea – DG Ambiente **ha comunicato** alla Struttura di Missione Nazionale[4] **l'esito dell'esame, da cui n. 6 siti** (dei 10 siti complessivi proposti) **sono risultati espunti dalla Procedura** (Cusano Mutri, Durazzano, Rotondi, Isola del Giglio, Patrica, Monte S.Giovanni Campano) i restanti n. 4 (Località Piana Perina nel Comune di Riano (RM), Località Ara San Baccano nel Comune di Oriolo Romano (VT), Loc. Carpineto nel Comune di Trevi nel Lazio (FR), Loc. Casette Caponi nel Comune di Trevi nel Lazio (FR)) sono stati oggetto di richiesta di revisione ed integrazione della documentazione al fine di una futura espunzione, pertanto sono stati reinseriti nel computo totale dei siti commissariati. Tale decisione ha portato alla fuoriuscita dall'infrazione delle rispettive discariche, poste attualmente in condizione di legalità e piena sicurezza secondo l'art. 242 del D.Lgs. 152/2006, **riducendo così la penalità globale** prevista, **di una somma pari ad M€ 2.4** (annuale).

- **Nella 6° semestralità - il 2 dicembre 2017**, è stata **inoltrata alla** *Commissione Ambiente UE* la documentazione inerente **la proposta di fuoriuscita** *(ndr da ora espunzione)* dalla procedura di infrazione di **n. 9 siti:**

- n. 2 per la Regione Campania - Castelvetere in Val Fortore (BN) e Castelpagano (BN);
- n. 2 per la Regione Calabria - Belmonte Calabro (CS) e Arena (VV);
- n. 1 per la Regione Lazio - Filettino (FR)
- n. 2 per la Regione Sicilia - S. Filippo del Mela (ME) e Racalmuto (AG).
- n. 2 per la Regione Abruzzo - Ortona dei Marsi (AQ) e Palena (CH);

Il 12 marzo 2018 la Commissione Europea – DG Ambiente ha comunicato alla struttura di Missione Nazionale l'approvazione dell'istanza che ha prodotto l'espunzione di tutte le discariche proposte, attualmente quindi poste in condizione di legalità e piena sicurezza secondo l'art. 242 del D.Lgs. 152/2006, **riducendo così la penalità globale** prevista, **di una somma pari ad M€ 3.6** (annuale).[5]

A tutt'oggi dopo l'esecuzione di 6 semestralità di contenzioso e alla luce delle richieste di espunzione di cui sopra e dei relativi accoglimenti, **la penalità SEMESTRALE risulta pari ad € 14.200.000 ridotta quindi, di € 1,8 Milioni (per ogni semestre)** come risultato del lavoro svolto in questo anno di operosità. **Al Commissario permangono** pertanto ancora **65 siti sul** territorio nazionale, **le cui attività di messa in sicurezza sono in corso.**

[4] *F.n. DPE – 0009311-p-05/09/2017 della Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee – Struttura di Missione per le Procedure di infrazione.*

[5] *F.n. DPE – 0002396-p-12/03/2018 della Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee – Struttura di Missione per le Procedure di infrazione.*

- **Nella 7° semestralità** - Il **2 giugno 2018,** è stata inoltrata alla *Commissione Ambiente UE* la **documentazione inerente la proposta di fuoriuscita** *("espunzione")* **dalla procedura** di infrazione di **n. 13 siti:**

- n. 1 per la Regione Veneto – Venezia Malcontenta C (VE);
- n. 5 per la Regione Abruzzo – Bellante (TE), Casalbordino (CH), Celenza sul Trigno (CH) Vasto – Lota (CH) e Lama dei Peligni (CH);
- n. 2 per la Regione Campania – Andretta (AV) e Benevento (BN);
- n. 2 per la Regione Calabria – Tortora (CS) e Pietrapaola (CS);
- n. 3 per la Regione Sicilia – Monreale (PA), Siculiana (AG) e Mistretta (ME).

Tale istanza potrà portare all'espunzione delle rispettive discariche, poste attualmente in condizione di legalità e piena sicurezza secondo l'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 **riducendo così la penalità globale** prevista **di una somma pari ad € 5,2 milioni** (annuale) ovvero un risparmio semestrale di € 2.6 milioni. Si evidenzia che **dopo attenti esami e verifiche è stato deciso di sottoporre a maggiori indagini** (anche investigative) **i siti di: Puglianello (BN) e Malderiti (RC)** in considerazione di alcune problematicità riscontrate. **Per cui nelle tre semestralità relative al mandato del Commissario** (dal 24 marzo) è stata una economizzata una **sanzione annua complessiva di € 11.200.000,00**.

2. POTERI E FUNZIONI DEL COMMISSARIO – NORMATIVA

E' utile evidenziare, anche attraverso il contributo documentale dell'Ufficio Legislativo del MATTM, **il quadro normativo** di rango primario **sul quale trova fondamento l'azione del Commissario per l'esercizio delle funzioni** proprie all'azione organizzativa di impulso, di proposizione e di coordinamento.

Ai sensi del comma *2-bis* dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni interessate dalla procedura di infrazione, stabilendo che "*Nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi, termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito Commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo*".

Infatti tra il dicembre 2015 e gennaio 2016 il Governo aveva provveduto a diffidare le Amministrazioni locali e regionali assegnando a questi ultimi, termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti necessari per la messa a norma del sito.

Ad oggi, sono 130 discariche per le quali sono state formulate le diffide ai sensi dell'articolo 8, commi 1 e 2, della legge 5 giugno 2003, n.131 e del comma 2-bis dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

A fronte delle 130 discariche oggetto di diffida, i termini sono decorsi per 113 discariche per le quali si è reso necessario acquisire il necessario parere delle Amministrazioni regionali e locali al fine di concludere il procedimento. **Dopo gli incontri con le Amministrazioni, si è proposta la nomina del Commissario straordinario** di Governo **per le situazioni che presentano il maggior ritardo** e quindi per le 58 discariche a cui sono state aggiunti, come anzidetto, altri 22 siti.

2.1 DETTAGLIO NORMATIVO, FONTI PRIMARIE E POTERI SOSTITUTIVI DEL COMMISSARIO DI GOVERNO

➢ **Articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

1. In relazione a quanto disposto dagli *articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma,* della Costituzione, fermo restando quanto previsto dal Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, **i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti Enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione Europea**. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le Regioni e per le Province Autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione Europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna Regione e Provincia Autonoma. **I provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.** I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano;

2. Nei casi di cui *all'articolo 37,* qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il **Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato**, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. **In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti Enti, il**

Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli Affari Europei propone al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo e delle altre disposizioni vigenti in materia;

3. *2-bis* - **Nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica Italiana**, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi, termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari. **Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito Commissario.** Alla riunione del Consiglio dei ministri e' invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo;

4. *2-ter* - Il commissario di cui al comma 2-bis esercita le facoltà e i poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

5. *2-quater* - Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche nei casi in cui sono in corso procedure europee di infrazione.

➢ **Articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91**

1. *Comma 4* - **Per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, il Presidente della regione può avvalersi, oltre che delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società ANAS S.p.A., dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, nonché delle strutture commissariali già esistenti, non oltre il 30 giugno 2015, e delle società a totale capitale pubblico o delle società dalle stesse controllate.** Le relative spese sono ricomprese nell'ambito degli incentivi per la progettazione di cui all'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207;

2. *Comma 5* - Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, **il Presidente della Regione (oggi Commissario di Governo) e' titolare dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti e si avvale dei poteri di sostituzione e di deroga** di cui all'articolo 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26. A tal fine emana gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, necessari alla realizzazione degli interventi, nel rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea;

3. *Comma 6* - L'autorizzazione rilasciata ai sensi del *comma 5* sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento, comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, fatti salvi i pareri e gli atti di assenso comunque denominati, di competenza del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo previsti dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da rilasciarsi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'autorità procedente provvede comunque alla conclusione del procedimento, limitatamente agli interventi individuati negli accordi di programma di cui al comma 1. Per le occupazioni di urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i termini

di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono ridotti alla metà.

- **Articolo 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195**

In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Dipartimento della Protezione Civile per i profili di competenza, ed i Presidenti delle Regioni o delle Province Autonome interessate, possono essere nominati Commissari Straordinari Delegati, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale, come individuate ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, le Regioni o Province Autonome interessate, si pronunciano entro quindici giorni dalla richiesta, decorsi i quali il decreto di nomina può comunque essere adottato. **I Commissari attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga** di cui al citato articolo 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 185 del 2008. Si applicano il medesimo articolo 20, comma 9, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 185 del 2008 e le disposizioni dei provvedimenti già emanati in attuazione del presente articolo per garantire l'efficace espletamento dell'incarico dei Commissari. Il Commissario, se alle dipendenze di un'Amministrazione Pubblica Statale, dalla data della nomina e per tutto il periodo di svolgimento dell'incarico e' collocato fuori ruolo ai sensi della normativa vigente e mantiene il trattamento economico in godimento. Il posto corrispondente nella dotazione organica dell'Amministrazione di appartenenza viene reso indisponibile per tutta la durata del collocamento fuori ruolo. Possono essere nominati Commissari anche i Presidenti o gli Assessori all'Ambiente delle Regioni interessate; in tal caso non si applica l'articolo 20, comma 9, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. I soggetti di cui i commissari possono avvalersi per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, sono stabiliti dai decreti di nomina di cui al primo periodo del presente comma; al personale degli enti di cui i Commissari si avvalgono non sono dovuti compensi, salvo il rimborso delle spese. Ciascun commissario presenta al Parlamento, annualmente e al termine dell'incarico, una relazione sulla propria attività.

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

Comma 4 - Per l'espletamento dei compiti stabiliti al *comma 3*, il **Commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il Commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico**, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare.

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

1. Al fine di garantire **la dotazione finanziaria necessaria per la realizzazione degli interventi attuativi della sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2014 relativa alla procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2077, tutte le risorse finanziarie statali destinate, a qualsiasi titolo, alla messa a norma delle discariche abusive oggetto della sentenza di condanna, e non impegnate alla data di entrata in vigore del presente articolo, ancorché già trasferite alle amministrazioni locali e regionali o a contabilità speciali, sono revocate e assegnate al Commissario** Straordinario nominato ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, su specifico conto di contabilità speciale, intestato al Commissario straordinario, presso la sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma, ai sensi degli articoli 8 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367;

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare trasferisce sulla contabilità speciale di cui al comma 1 le risorse disponibili del Piano straordinario - sezione attuativa e sezione programmatica - di cui all'articolo 1, comma 113, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le Regioni destinatarie delle risorse CIPE di cui alla delibera n. 60/2012 nonché quelle destinatarie dei fondi ordinari MATTM (APQ 8 Lazio, Serravalle Scrivia e Campo sportivo Augusta), già trasferiti ai bilanci regionali, provvedono a trasferirle sulla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario;

4. Le somme trasferite sulla contabilità speciale sono destinate a finanziare la realizzazione degli interventi di adeguamento delle discariche abusive oggetto di commissariamento ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e, in ragione di tale finalità, decadono gli eventuali vincoli di destinazione esistenti su tali somme;

5. Entro il 30 settembre 2016, il Commissario straordinario fornisce al Comitato interministeriale per la programmazione economica e alle Commissioni parlamentari competenti informativa sulle risorse trasferite a seguito dell'attuazione della presente disposizione sulla contabilità speciale di cui al comma 1;

6. **Il Commissario straordinario comunica semestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché alle Commissioni Parlamentari competenti l'importo delle risorse finanziarie impegnate per la messa a norma delle discariche abusive** ai fini di cui all'articolo 43, comma 9-bis, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e presenta un dettagliato rapporto sullo stato di avanzamento dei lavori concernenti la messa a norma di tutte le discariche abusive oggetto della sentenza di condanna di cui al comma 1;

7. Le Amministrazioni locali e regionali possono contribuire alle attività di messa a norma delle discariche abusive con proprie risorse previa sottoscrizione di specifici accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con il commissario straordinario. La sottoscrizione di tali accordi non preclude l'esercizio del potere di rivalsa da parte dell'Amministrazione statale.

Alla luce di tutto ciò appare evidente la volontà dell'Amministrazione centrale, Presidenza del Consiglio dei Ministri *in primis*, **di voler operare con celerità la chiusura dei provvedimenti** di infrazione, finalizzata da un lato al risparmio economico non indifferente per le casse statali dall'altro il superamento del danno arrecato all'ambiente nel suo complesso come valore di risorsa naturale nelle sue componenti fisico-chimico-biologiche. Quindi **sinergica è la valenza finanziaria** ma **ancora più indispensabile è la connotazione civica-ecologica** ovvero il senso civile per il rispetto dell'ecosistema **al fine di restituire alle collettività, un ambiente sano in cui risiedere, operare e vivere, tale è,** anche, la *mission* della struttura Commissariale.

L'Ufficio del Commissario, sia che ci si riferisca alle azioni di bonifica o alle operazioni di messa in sicurezza, **ha sempre posto in primo piano la sinergia**, con gli altri soggetti coinvolti (Comuni e Regioni), **degli interventi**. Dal 2018, quale fondamentale strumento metodologico, è la stipula di otto protocolli con differenti stazioni appaltanti, le quali supportano i Comuni, le C.U.C. (Centrali Uniche di Committenza), le

S.U.A. (Stazione Unica Appaltante) o, in alcuni casi, si sostituiscono ad esse in caso di inadempienza, poichè tali organismi territoriali di esecuzione della spesa possono operare direttamente. **L'azione più efficace risulta quella comune** e quindi a questo è improntato il lavoro della struttura commissariale "***quale misura di ausilio alla pubblica amministrazione in processi di particolare criticità***" anche attraverso il lavoro coordinato con le stazioni appaltanti.

Per dare attuazione alla norma a disposizione del Commissario (comma 4 dell'art. 10 del D.L. 24.06.2014 n.91) **e attuare il massimo della concorrenza e trasparenza a vantaggio delle procedure e della qualità dei progetti e dei lavori, il Commissario il 19.07.2017 ha bandito,** attraverso Avviso Pubblico, **la "*Manifestazione di interesse per l'accreditamento delle società*** *a totale capitale pubblico, o delle società dalle stesse controllate o di altri soggetti pubblici, per l'attività di progettazione degli interventi, procedure di affidamento lavori, attività di collaudo nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione affidamento ed esecuzione dei lavori ivi inclusi servizi e forniture*"[6] .

Al fine di ampliare ed aprire il mercato anche per le stazioni appaltanti, così da poter realizzare una positiva concorrenza fra soggetti per l'utilizzo dei fondi pubblici e per la qualità delle prestazioni, **sono state selezionate:**

- n.3 Provveditorati alle Opere Pubbliche (*Veneto /Friuli Venezia Giulia/ Trentino Alto Adige, Calabria/Sicilia e Lazio/Abruzzo/Sardegna*) con cui si sono siglati 3 protocolli;
- n.2 Società a capitale pubblico (*Sogesid e Invitalia*) con cui si sono siglati 2 protocolli;
- n.1 con Enti di Bonifica Consorziati dell'Associazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica (*ANBI*) con cui si è siglato 1 protocollo;
- n. 1 con l' Azienda Speciale per il Porto di Chioggia (*Aspo*) con cui si è siglato 1 protocollo;
- n. 1 con Veneto Acque con cui si è siglato 1 protocollo;
- n.1 con l'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti con sede in Calabria (*ASMECOM*),
- n. 4 Centrale Unica di Committenza (*C.U.C. del Basso Tirreno Cosentino, C.U.C. di Lesina, C.U.C. di Sannicandro di Bari e C.U.C. di Paternò*),
- n.2 Stazione Unica Appaltante (*S.U.A. di San Pietro Vernotico – S.U.A. di Vibo Valentia*).

A **maggiore efficacia dell'azione svolta** sono **stati stipulati Atti convenzionali di collaborazione** con altrettante Istituzioni ed Enti:

- n. 1 protocollo di legalità con il Ministero dell'Interno,
- n. 1 protocollo con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con il quale è stato siglato un protocollo per la vigilanza collaborativa di Lesina (FG), Pizzo (VV) e Augusta (SR).
- n. 1 protocollo di legalità con la Procura di Benevento,
- n. 1 protocollo con la Fondazione Caponetto di Firenze,
- n. 1 protocollo con Confindustria,
- n. 1 protocollo con l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali del Ministero dell'Ambiente,
- n. 1 protocollo con la Società *MaidireMedia – Ricicla TV*,
- n. 2 protocolli con Istituzioni scientifiche (*Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia – INGV, Istituto di Ricerca sulle Acque –IRSA e il Consiglio Nazionale delle ricerche di Bari – CNR*),

Sono in fase di sigla i protocolli con:

- il Sistema Nazionale di protezione dell'Ambiente (*SNPA – ISPRA/ARPA*)
- l'Associazione Medici per l'Ambiente – ISDE e con Unioncamere.

Si ritiene in tal modo, che tale concorrenza di interessi, **possa immettere sul mercato le migliori professionalità** (progettuali, attuative e di accertamento) che il nostro Paese possiede.

Il **16.03.2018 il Consiglio dei Ministri ha deliberato** con specifico provvedimento **la disponibilità economica per spese di funzionamento nel limite di € 15.000,00 annui da avvalersi** *sulle risorse disponibili sulla contabilità speciale* per le spese connesse allo svolgimento delle attività commissariali e **all'art. 2 è stata prevista la possibilità "*di stipulare accordi con Amministrazioni pubbliche*"** (ancorchè

[6] *Vedasi allegato 4 "manifestazione d'interesse [...]" di cui al f.n. 11/5/7/4 di prot 2017 del 19.07.2017 di questa Struttura Commissariale*