

La Corte di Giustizia dell'Ue ha condannato l'Italia a pesanti sanzioni pecuniarie per non avere dato esecuzione a una sua condanna del 2007 per inadempimento alle direttive europee sui rifiuti. Oltre a una somma forfettaria di 40 milioni di euro, la Corte ha inflitto all'Italia una penalità di 42,8 milioni di euro per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie a dare piena esecuzione alla sentenza del 2007. In altre parole, l'Italia dovrà continuare a pagare fino a quando continuerà la permanenza in stato di infrazione. Da quest'importo saranno detratti 400.000 euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi e 200.000 per ogni altra discarica che nel frattempo sarà stata messa a norma.

- Rifiuti

## Gestione

# Discariche abusive in Italia: dalla Corte di Giustizia sanzioni milionarie (nota a CGUE 2 dicembre 2014)

Corte di Giustizia UE, 2 dicembre 2014, causa C-196/13

*Rifiuti - Recepimento Diritto europeo - Gestione rifiuti - Discariche - Direttiva n. 1999/31/Ce - Condanna dell'Italia - Omessa esecuzione sentenza Corte Ue - Sanzioni pecuniarie - Somma forfettaria  
Art. 260, par. 1, TFUE; artt. 4, 8 e 9, direttiva n. 75/442; art. 2, par. 1, direttiva n. 91/689; art. 14, lett. a) e c), direttiva n. 1999/31*

La Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 260, paragrafo 1, TFUE. Nella gestione delle discariche di rifiuti non pericolosi e pericolosi la Repubblica italiana non ha adottato le misure necessarie per adempiere agli obblighi derivanti dagli artt. 4, 8 e 9 della direttiva n. 75/442, dall'art. 2, par. 1, della direttiva n. 91/689 e dall'art. 14, lett. a) e c), della direttiva n. 1999/31, perdurando l'inadempimento al momento dell'esame dei fatti di causa da parte della Corte. I criteri da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva della penalità, ai fini dell'applicazione uniforme ed efficace del diritto dell'Unione sono costituiti, in linea di principio, dalla durata dell'inadempimento, da suo grado di gravità e dalla capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi. In particolare, la Corte deve tener conto delle conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi pubblici e privati nonché dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi. (Nelle circostanze del caso di specie e, considerate le informazioni fornite alla Corte dalla Repubblica italiana e dalla Commissione, la Corte dichiara che si deve fissare una penalità decrescente, con i relativi parametri, fatto salvo il cumulo con la condanna al pagamento della somma forfettaria, ai sensi dell'art. 260 del Trattato).

## IL COMMENTO

Franco Giampietro

### L'inadempimento dell'Italia alle direttive europee sulle discariche (e sui rifiuti)

Con la sentenza in commento del 2 dicembre 2014, la Corte di Giustizia (causa C-196/13) ha accertato l'omessa esecuzione da parte della Repubblica italiana (e per essa, dei Governi succedutisi nell'arco di oltre 7 anni) della sentenza della stessa Corte del 26 aprile 2007<sup>1</sup>, che, nei confronti del medesimo Stato, aveva dichiarato l'inadempimento - a partire dal 9 febbraio 2004<sup>2</sup> - agli obblighi di attuazione di alcune disposizioni delle direttive comunitarie in materia di gestione dei rifiuti e delle discariche<sup>3</sup>.

La durata dell'inadempimento è stata puntualizzata in "oltre 7 anni" e qualificata come "un periodo di durata notevole", in quanto la Corte ne ha inteso sottolineare la **permanenza** sino alla data di esame dei fatti nel giudizio e non sino alla data, nella quale è stata adita dalla Commissione, atteso che la Repubblica Italiana **non** è stata in grado di dimostrare che l'inadempimento, constatato nella prima sentenza del 2007, "sia effettivamente cessato"<sup>4</sup>.

Ma, a ben vedere, ragionando in termini **diversi** da quelli strettamente "processuali" (ai quali la Corte doveva attenersi), l'inadempimento, da parte dello Stato italiano, alle disposizioni delle citate direttive in relazione all'originaria contestazione, concernente la **gestione delle discariche** sul territorio nazionale, era da considerare risalente, quanto meno, all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003, adottato in attuazione della direttiva n. 1999/31, pure richiamata dalla Commissione<sup>5</sup>.

Quest'ultima aveva esteso, peraltro, la contestazione anche alla violazione di alcune disposizioni delle direttive n. 75/442 e n. 91/689<sup>6</sup>, delle quali la Corte ha tenuto conto in entrambe le sentenze.

Si stima, perciò, utile, per valutare la reale portata della sentenza in commento e l'effettiva gravità dell'inadempimento, emerso, da un punto di vista sostanziale, sin dalla prima decisione (qui confermata), prendere in esame il tenore della sentenza del 2007 della stessa Corte.

### La sentenza 26 aprile 2007 (causa C-135/05)

Nella sentenza 26 aprile 2007 (causa C-135/05) appaiono evidenti due "astuzie" della Commissione, ritenute necessarie per superare una situazione, quanto meno, "confusa" nella quale versa(va)<sup>7</sup> la situazione italiana, quanto all'applicazione della (risalente) normativa sulla gestione dei rifiuti e quella (più recente) sulla gestione delle discariche dei rifiuti (pericolosi e non)<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Si tratta della sentenza, adottata nella causa C-135/05, su ricorso per inadempienza ai sensi dell'art. 226 Ce, proposto dalla Commissione, il 22 marzo 2005, nei confronti della Repubblica italiana.

<sup>2</sup> Data di scadenza del parere motivato del 19 dicembre 2003, assegnata alla Repubblica italiana "per adottare i provvedimenti necessari per conformarsi ad esso" (par. 16 della medesima decisione).

<sup>3</sup> In riferimento all'accertata inosservanza "in modo generale e persistente" degli obblighi derivanti "dagli artt. 4, 8 e 9 della direttiva n. 75/442; dell'art. 2, n. 1, della direttiva n. 91/689 e dell'art. 14, lett. a)-c) della direttiva n. 1999/31" (v. par. 45 della sentenza, citata alla nota 1).

<sup>4</sup> Si vedano i parr. 102 e 103 della decisione in commento, che richiamano i parr. 92 e 93. In quest'ultimo, si legge: "Si deve constatare che numerose discariche ubicate nella quasi totalità delle regioni italiane non sono state ancora adeguate alle disposizioni in questione, e che, pertanto, l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana perdura al momento dell'esame dei fatti da parte della Corte".

<sup>5</sup> Pur a voler considerare la disciplina transitoria, che consentiva ai titolari dell'autorizzazione delle discariche esistenti di presentare, entro il 27 settembre 2003, il piano di adeguamento della discarica, per adeguarla alle previsioni del medesimo decreto legislativo (ex art. 17, comma 3, del medesimo decreto). Si veda *infra*.

<sup>6</sup> In particolare, per violazione delle disposizioni degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva n. 75/442/Ce nonché dell'art. 2, n. 1 della direttiva n. 91/689, relativa ai rifiuti pericolosi ... come sostanzialmente ripreso dall'art. 35, commi 1 e 2 della direttiva 2008/98/CE.

<sup>7</sup> Versa tuttora, come si vedrà di seguito.

<sup>8</sup> Com'è noto, le direttive comunitarie sui rifiuti non conoscono la nozione di rifiuti urbani, ma solo quella di pericolosi o non pericolosi.

Per un verso, non essendo agevole disporre, verso la fine 2002, di un elenco formale delle medesime<sup>9</sup>, la Commissione ricorre ad interrogazioni parlamentari, articoli di stampa, a “varie denunce” e, da ultimo, ad un rapporto del Corpo Forestale dello Stato, che ne ha operato un censimento (in data 22 ottobre 2002), con i seguenti risultati. Per le 15 regioni a statuto ordinario, “4.866 discariche illegali, 1.765 delle quali non figuravano nei precedenti studi; 705 tra quelle abusive contenenti rifiuti pericolosi. Mentre quelle autorizzate risultavano essere soltanto 1.420”<sup>10</sup>. La Commissione ha, quindi, riassunto in un **su**o elenco il numero delle discariche abusive, regione per regione, indicando anche le discariche attive e inattive, quelle bonificate e non bonificate<sup>11</sup>.

Per altro verso, allo scopo di **ampliare la contestazione di inadempienza** a carico del Governo italiano, la Commissione richiama le norme di carattere generale (si direbbe: di principio) che, a partire dalle direttive n. 75/442/Ce e n. 1991/689/Ce<sup>12</sup>, dettano l’obbligo degli Stati membri di adottare tutti i provvedimenti necessari 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 per vietare “l’abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti”<sup>13</sup>.

In tal modo la classificazione delle medesime discariche, come **non conformi** al diritto comunitario, ben può essere **riportata** indietro nel tempo, di oltre vent’anni: dalla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 915/1982, attuativo della direttiva n. 75/442/Ce e di oltre 11 anni (considerando la permanenza dell’illecita gestione sino alla successiva sentenza del 2 dicembre 2014) in relazione alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003, di esecuzione della direttiva n. 1999/31/Ce, pur con i suoi termini di dilazione, concessi agli Stati membri, per dare seguito alle nuove e rigorose prescrizioni, relative alle discariche **preesistenti**<sup>14</sup>.

A fronte delle obiezioni della difesa erariale, a dir poco pretestuose, come quella che eccepisce (“*contra se* ?”) che le fonti di informazione della Commissione non sono ufficiali, perché non elaborate “in collaborazione con il Ministero dell’ambiente” ... o comunque non costituirebbero “confessioni” (del Ministero dell’ambiente ?), ma soltanto “fonti generiche di prova”<sup>15</sup>, la Commissione ha avuto buon gioco nel **ricordare** che il CFS è una “Forza di Polizia dello Stato a ordinamento civile che ha il compito, in particolare, di difendere il patrimonio forestale italiano, di tutelare l’ambiente, il paesaggio e l’ecosistema, nonché di esercitare attività di polizia giudiziaria al fine di vigilare del rispetto delle normative nazionali e internazionali in materia”<sup>16</sup>.

Non sorprende, pertanto, che la Corte abbia accolto il ricorso della Commissione, fondando la decisione su **tre linee argomentative**:

a) non ritiene di dover entrare nel dettaglio **quanto al numero esatto** delle discariche “abusive”, identificate sul territorio italiano, limitandosi a richiamare alcuni dati negativi, ammessi dalla difesa del Governo italia-

<sup>9</sup> Ci chiederemo, nell’ultima parte del commento, se un tale elenco formale sia reperibile nel nostro Paese e presso quali autorità o istituti scientifici. Si veda comunque, la nota (47).

<sup>10</sup> Tale numero si legge al par. 9 della sentenza 2007.

<sup>11</sup> Al par. 9 della sentenza del 2007, si legge altresì uno schema derivante dall’ultimo censimento del CFS, ove, accanto a ciascuna delle 15 regioni a statuto ordinario, sono elencate: il numero delle discariche abusive, la superficie occupata da queste ultime in mq; quelle attive e non, quelle bonificate e non. Ai primi posti, sotto la prima voce, la Puglia (599), la Lombardia (541), la Toscana (436), il Lazio (426), l’Emilia-Romagna (380), l’Abruzzo (361). Naturalmente, non è dato cogliere sulla base di quali criteri il CFS ha identificato la nozione di discarica e se abbia ricondotto nella medesima qualunque quantitativo di rifiuti abbandonati ... (magari) da lungo tempo ...

<sup>12</sup> Innanzi citate.

<sup>13</sup> Trattasi del tenore dell’art. 4 della direttiva n. 75/442.

<sup>14</sup> Nella specie, facciamo riferimento alla contestazione della Commissione relativa alla chiusura “al più presto” delle discariche preesistenti, che, pur avendo presentato il piano di adeguamento entro il 27 settembre 2003, non ne hanno ottenuto l’approvazione da parte dell’autorità competente, tenuta, ai sensi dell’art. 17, comma 5, del D.Lgs. n. 36/2003, a “prescrivere modalità e tempi di chiusura”.

<sup>15</sup> Evidentemente, la difesa non disponeva di eccezioni di maggior peso ...

<sup>16</sup> In tal senso recita il par. 25 della sentenza del 2007.

no, riguardanti alcune regioni<sup>17</sup> ovvero da quest'ultimo non contestati "con argomenti e prove specifiche al fine di contraddire le affermazioni della Commissione"<sup>18</sup>;

b) rileva, quindi, che "l'esistenza di una tale situazione per un periodo prolungato di tempo ha necessariamente per conseguenza un **degrado rilevante per l'ambiente** ..." <sup>19</sup>;

c) precisa, in punto di diritto, che se è vero che la norma-principio, *ex art. 4* della direttiva n. 75/442/Ce, cit., affida alla **discrezionalità** degli Stati membri l'adozione, **in concreto**, delle **misure**, da adottarsi per assicurare il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla disposizione richiamata, è altrettanto indiscutibile che l'**evidenziato** "degrado ambientale per un periodo prolungato nel tempo, "senza l'intervento delle autorità competenti" (...), costituisce circostanza idonea a dimostrare "**l'abuso del potere discrezionale** da parte dello Stato membro"<sup>20</sup>.

Queste le nitide premesse recepite dalla più recente sentenza della Corte di Giustizia, qui annotata, che, a distanza di oltre 7 anni dalla prima, accerta e dichiara la mancata esecuzione del *dictum* della decisione del 26 aprile 2007.

### L'atteggiamento dilatorio delle "autorità italiane"

Nel nuovo ricorso, proposto ai sensi dell'art. 260, comma 1, del Trattato<sup>21</sup>, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana è rimasta **inadempiente** agli obblighi di assumere "i provvedimenti", attuativi degli obblighi comunitari, innanzi menzionati, così come prescritto dalla precedente decisione del 2007, e, conseguentemente, condannarla a versare una penalità pari a euro 256.819,20, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della medesima sentenza, a decorrere dalla data di pronuncia della nuova decisione e ad una somma forfettaria risultante dalla moltiplicazione di un importo giornaliero pari a euro 28.089,60 per il numero dei giorni di persistenza dell'inadempimento dalla stessa data (26 aprile 2007) sino a quella della nuova pronuncia<sup>22</sup>.

Nella narrativa, in punto di fatto, la Corte sottolinea l'atteggiamento ancora una volta, **dilatorio** delle "autorità italiane", che, dopo essersi impegnate, all'esito della riunione dell'11 giugno 2007, "a fornire alla Com-

---

<sup>17</sup> Al par. 41 della stessa sentenza, la Corte dichiara che: "risulta dall'Allegato 3 alla controreplica del Governo italiano che le autorità italiane hanno censito almeno 9 siti con tali caratteristiche (in violazione dell'art. 8 della direttiva n. 75/442) nella regione Umbria e 31 nella regione Puglia, in provincia di Bari". Nel successivo paragrafo, la Corte, richiamando lo stesso Allegato 3, dà atto che il Governo ammette "la presenza di almeno 14 discariche abusive nella regione Puglia in provincia di Lecce".

<sup>18</sup> Nel par. 39, la Corte osserva che il Governo italiano nell'Allegato 1 della controreplica "ha ammesso l'esistenza, constatata durante un controllo a livello locale a seguito di censimento effettuato dal CFS, di 92 siti interessati da abbandono di rifiuti nella Regione Abruzzo".

<sup>19</sup> In tal senso, si veda il par. 40 della sentenza del 2007.

<sup>20</sup> Trattasi di una premessa fondamentale della sentenza in commento del 2007, che richiama un suo precedente del 9 novembre 2009, Causa C-365/97: Commissione c. Italia, detta "San Rocco", par. 67 e 68.

<sup>21</sup> L'art. 260 del Trattato (versione consolidata in G.U.C.E. 30 marzo 2010, C 83/01) così recita: "1. Quando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte. Essa precisa l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze. La Corte, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

Questa procedura lascia impregiudicate le disposizioni dell'art. 259.

3. La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'art. 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza."

<sup>22</sup> E' chiaro il riferimento al comma 2, prima parte, del Trattato e si noti che, nella seconda parte del medesimo comma, la previsione testuale attribuisce alla Commissione il potere di "precisare l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro" inadempiente ... In tema, si veda *infra*.

missione l'elenco aggiornato delle misure necessarie a dare esecuzione alla suddetta sentenza", successivamente, con tre lettere del 2007 hanno presentato "il sistema legislativo nazionale **repressivo**", **come se** tali misure (sanzionatorie) potessero essere considerate **di per sé** idonee a raggiungere gli obiettivi, non solo **perseguiti**, ma **acquisiti** nell'adempimento degli obblighi imposti, in sede comunitaria, nella gestione delle discariche di rifiuti pericolosi e non<sup>23</sup>.

Dopo la lettera di diffida del 1° febbraio 2008, il Governo aveva inviato alla Commissione alcuni nuovi dati, relativi a ciascuna delle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano, "nonché informazioni sul sistema nazionale di monitoraggio del territorio ...". Evidentemente, trattasi di strumenti ritenuti dalla Corte **inidonei** a corrispondere alle contestazioni della Commissione, relative ai **risultati** ottenuti, **in concreto**, nella **corretta** gestione delle discariche abusive<sup>24</sup>.

La Commissione, a questo punto, sembra voler rompere gli indugi e indirizza alla Repubblica italiana **un parere motivato**, in data 26 giugno 2009, ove lamenta "la persistenza di un inadempimento generale, già accertato dalla Corte ...".

Ma su richiesta della Repubblica italiana, il termine viene dapprima prorogato sino al 30 settembre 2009 e (guarda caso ...) arriva una risposta il 1° ottobre 2009 e, quindi, dal 13 ottobre 2009 sino al 19 febbraio 2013, periodo, durante il quale giungono i documenti richiesti, relativi all'esecuzione della sentenza del 2007.

La Commissione stima, peraltro, che la Repubblica italiana resti inadempiente per 280 discariche (situate in 18 regioni) in quanto non conformi agli artt. 4 e 8 della direttiva n. 75/45/Ce, alcune delle quali "inevitabilmente in esercizio prive di autorizzazione" (in violazione dell'art. 9 della citata direttiva), di cui 16 contenenti rifiuti pericolosi (in difformità dall'art. 2, par. 1, della direttiva n. 91/689/Ce). E che per almeno 5 discariche, esistenti al 16 luglio 2001, **non sia stata fornita la prova** della presentazione di un piano di riassetto<sup>25</sup> o di un provvedimento definitivo di chiusura (ai sensi dell'art. 14 della direttiva n. 1999/31/Ce)<sup>26</sup>.

Ma "il balletto" dei numeri (delle discariche *extra legem*) non è ancora finito, perché si prolunga sino all'udienza del 10 aprile 2014, ove alla richiesta della Corte, di fornire, **entro il 16 maggio 2014**, informazioni **aggiornate** sull'esecuzione della sentenza n. 250/2007, la Repubblica italiana, dopo aver indicato gli interventi effettuati sulle 218 discariche, indicate dalla Commissione, presenta una lista di 171 **nuove** discariche oggetto, a suo avviso, delle censure della Commissione, "benché non identificate nel rapporto del CFS del 2002"<sup>27</sup>. La Commissione, a sua volta, elenca i dati più recenti, a sua disposizione, **sino al 23 maggio 2014**<sup>28</sup>.

Un cenno meritano le eccezioni di irricevibilità del ricorso, sollevate dalla difesa dello Stato italiano che appaiono *ictu oculi* infondate; anzi, offrono un'ulteriore e rilevante prova della inadempienza contestata.

L'avvocatura dello Stato obietta che la Commissione **non** fa alcun riferimento a carenze della legislazione italiana<sup>29</sup> né tiene conto che l'applicazione della medesima normativa sarebbe ostacolata "dalla complessità

<sup>23</sup> Si rammenta quanto puntualizzato nella precedente sentenza della Corte, laddove afferma l'abuso del potere discrezionale dello Stato membro nel non raggiungere, **in concreto**, gli obiettivi imposti dalle direttive comunitarie, in materia ambientale, ivi compresa la disposizione di principio, ex art. 4, direttiva n. 75/442/Ce, citata.

<sup>24</sup> Non risulta evidenziato nel tenore della decisione a quale "sistema di monitoraggio del territorio" la difesa erariale abbia fatto riferimento. Sul punto, rinviamo alle osservazioni contenute nella nota (47) e alle osservazioni conclusive del presente commento.

<sup>25</sup> Si tratta del piano di adeguamento, che doveva essere presentato entro il 27 settembre 2003, ai sensi dell'art. 17, comma 3, e che prevedeva, quale termine finale per realizzarlo, la data del 16 luglio 2009.

<sup>26</sup> E' il *capping* definitivo, previsto dall'Allegato I, punto 2.4.3.

<sup>27</sup> Ma, dalla sentenza del 2007, risultava che il citato rapporto del CFS non era stato assunto come unica fonte di informazione della Commissione, che aveva, altresì, richiamato interrogazioni parlamentari, articoli di stampa e varie denunce (si veda ivi, par. 8) nonché documenti provenienti da alcune regioni a statuto speciale (si veda ivi, parr. 12 e 13).

<sup>28</sup> Come riferisce la Corte, nel par. 20 della sentenza in commento, la Commissione, in sede di udienza, ha individuato 198 discariche non ancora conformi all'art. 4 della direttiva n. 75/442; di cui 2 non conformi neppure agli artt. 8 e 9 di tale direttiva; 14 non conformi neppure all'art. 2, par. 1 della direttiva n. 91/689 e, nel corso di una riunione, "tenutasi tra il 23 maggio 2014 tra le autorità italiane e la Commissione", risulta che 2 discariche non sono ancora conformi all'art. 14 direttiva n. 1999/31. La Commissione afferma inoltre che "nessuna delle nuove discariche censite dalle autorità italiane sarebbe oggetto del presente ricorso ...".

<sup>29</sup> A parte quanto è già stato rilevato nella precedente sentenza del 2007 (in proposito, si rinvia alla precedente nota (23)), resterebbe a carico del Governo italiano verificare, per esempio, se il "sistema" delle norme di valenza penale (a parte le interpretazioni "estensive"

della situazione da risanare”<sup>30</sup> e, comunque, non poteva ampliare la portata del ricorso, riferendosi a **nuovi** siti “non indicati nel rapporto del CFS”<sup>31</sup>.

Nel merito, la Commissione ritiene che, alla scadenza del termine prorogato (1° ottobre 2009) e nella nota del 30 ottobre 2009, perciò, alla luce delle informazioni fornite dalla Repubblica italiana sull’intero territorio nazionale, (ad esclusione della Valle d’Aosta), risultavano “tra le 368 e le 422 discariche non conformi agli artt. 4; 8 e 9 della direttiva n. 75/442”, di cui “tra le 15 e le 23, contenenti rifiuti pericolosi, neppure conformi all’art. 2, par. 1 della direttiva n. 91/689”<sup>32</sup>.

La Corte non entra nella diatriba relativa all’identificazione del numero delle discariche, di volta in volta, oggetto di contestazione tra le parti in causa, ma si limita alla verifica dell’inadempimento da parte della Repubblica italiana alla sentenza del 2007, sulla base delle stesse dichiarazioni “difensive”, dedotte a favore di quest’ultima ed a richiamare due passaggi fondamentali della precedente sentenza<sup>33</sup>.

Sotto il primo profilo, osserva che, ai sensi dell’art. 4 della direttiva n. 75/442/Ce, non basta adottare “provvedimenti di chiusura o messa in sicurezza delle discariche indicate dalla Commissione”, in quanto lo Stato membro è altresì obbligato “a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all’occorrenza, bonificarle”.

E, nella specie, è pacifico, secondo la Corte, che, **in alcuni siti**, i lavori di bonifica erano ancora in corso o non erano stati iniziati alla scadenza del termine, intimato nel parere motivato.

Quanto alla violazione dell’art. 8 della citata direttiva, la Corte replica alla Repubblica italiana che l’obbligo, ivi statuito, **non è assolto** se lo Stato membro si limiti ad ordinare “il sequestro della discarica abusiva e ad avviare un procedimento penale contro il gestore della discarica ...”<sup>34</sup>.

Nella stessa prospettiva si colloca l’affermazione che non basta autorizzare un’impresa alla gestione dei rifiuti, ma occorre che lo Stato membro si assicuri che il regime autorizzatorio sia “effettivamente applicato e rispettato”, in specie, effettuando “controlli adeguati a tal fine e garantendo la cessazione delle operazioni svolte senza autorizzazione ...” (in applicazione dell’art. 9 della direttiva n. 75/442/Ce)<sup>35</sup>. Di qui l’irrelevanza della tesi difensiva, secondo la quale tutte le discariche, indicate dalla Commissione, risultavano chiuse alla scadenza del termine impartito<sup>36</sup>.

Dalla motivazione della sentenza del 2007 la Corte richiama **esplicitamente** la premessa che la norma-principio, di cui all’art. 4, comma 1, della citata direttiva n. 75/442/Ce, pur lasciando agli Stati membri il **potere discrezionale** di definire procedimenti o metodi idonei a scongiurare pericoli per la salute o per

---

della giurisprudenza in merito ad alcuni delitti, previsti dal codice penale ...) sia idoneo **attraverso reati contravvenzionali** ad arginare i più gravi illeciti penali ... Infatti, la Commissione nel ricorso per inadempimento alla precedente sentenza sottolineava che difettano nel nostro Paese “misure strutturali di carattere generale e durevole idonee a porre rimedio a tale situazione”. Quest’ultima “dimostrirebbe che il sistema repressivo previsto dalla normativa nazionale era inadeguato ...” (si veda par. 40 della sentenza qui commentata); per un’esemplificazione rilevante si veda, in tema, A.L. Vergine, *Il disastro ambientale: l’involuzione interpretativa dell’art. 434 cod. pen.*, in questa *Rivista*, 2013, Parte Prima 6, 534 ss.; Parte Seconda 7, 644 ss.; C. Ruga Riva, *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in *Dir. pen. contemp.*, 2015.

<sup>30</sup> Alla quale avrebbero dovuto far fronte (ma, evidentemente, senza esito positivo) le autorità italiane competenti ...

<sup>31</sup> Alle già ricordate repliche, la Commissione aggiunge che, in fase di esecuzione della sentenza, è del tutto legittimo tener conto “di ulteriori siti non conformi, di cui le amministrazioni competenti avessero conoscenza” in quanto facenti parte “dell’inadempimento generale e persistente constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250)”. Si veda par. 27 della sentenza in esame.

<sup>32</sup> Il numero è, perciò, notevolmente aumentato rispetto a quello indicato dalla Commissione nel corso del procedimento precontenzioso (v. par. 16 della sentenza in commento), ma non rispetto a quello originariamente promosso innanzi alla Corte (come risulta dalla precedente sentenza del 2007, cit).

<sup>33</sup> Sono quelli che abbiamo sintetizzato nel precedente par. 2 di questa nota, *sub* lett. b) e c).

<sup>34</sup> Il sequestro del giudice penale o il procedimento penale non sono ancora la garanzia che la discarica è stata ovvero sarà a breve termine ricondotta alle prescrizioni di legge. Come insegna l’esperienza del contenzioso penale. Anzi, come aggiunge la Corte, tali atti processuali, così come “le ispezioni ed i sopralluoghi delle autorità competenti attestano la piena consapevolezza della Repubblica italiana della minaccia che detti rifiuti costituiscono per la salute dell’uomo e per l’ambiente” (v. par. 54).

<sup>35</sup> E’ noto che nel nostro Paese i controlli autorizzatori sono molteplici e settoriali *ex lege*, ma assai ridotti sotto il profilo dell’esercizio effettivo e che la durata dei procedimenti autorizzatori (in specie, VIA e AIA) può superare agevolmente il quinquennio ...

<sup>36</sup> Nella specie, la Corte precisa che: “Lo Stato membro riconosce nei suoi scritti difensivi che i gestori di alcune di queste discariche non hanno mai disposto di un’autorizzazione ...” (v. par. 64).

l'ambiente derivanti dalle attività di smaltimento o recupero rifiuti, pur tuttavia **li vincola** al raggiungimento, **in concreto, di tale obiettivo**<sup>37</sup>.

E considerato che la durata dell'infrazione permane sino a quando non ne sia constatata l'effettiva cessazione (perciò, sino al momento in cui la Corte esamina i fatti), la Corte ritiene che "tale inadempimento perdura da oltre sette anni, un periodo di durata notevole"<sup>38</sup>.

E conclude che trattasi di una prassi, da ritenere "generale e persistente", che è tale da "acuire la gravità dell'inadempimento in questione".

Di qui uno dei parametri idonei a definire, nell'esercizio di un potere discrezionale, la misura della penalità, prevista dall'art. 260, comma 2, del Trattato, unitamente alla "capacità finanziaria" dello Stato membro ed alla necessaria adeguatezza della stessa pena, per **incitarlo** a porre fine all'inadempimento degli obblighi derivanti dalla prima sentenza<sup>39</sup>.

Nell'ambito di tali parametri, la Corte dichiara che considera, altresì, rilevante la circostanza, evidenziata dall'avvocato generale, quando ha precisato: la Corte è stata investita di **oltre 20 cause** in materia di rifiuti, che "si sono concluse con una dichiarazione di inadempimento del medesimo Stato membro agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione"<sup>40</sup>.

Tutto ciò giustifica, a parere della Corte, non solo l'irrogazione **cumulativa** di una penalità e di una **somma forfettaria**<sup>41</sup>, ma altresì la determinazione della prima **nell'importo semestrale** di euro 42.800.000, a partire dalla data della nuova pronuncia (2014) sino a quella di esecuzione della sentenza del 2007, e, per i successivi semestri, il predetto importo sarà ridotto di euro 400.000, per ciascuna discarica di rifiuti pericolosi, messa a norma, e di euro 200.000 per ogni altra discarica, pure uniformata alle citate direttive, secondo i criteri stabiliti dalla sentenza.

Quanto alla somma forfettaria, essa è fissata in euro 40 milioni, da versare alla Commissione europea.

Anche a voler prescindere dalla **gravità** della pena semestrale, che quindi si rinnova, salve le indicate riduzioni successive, accordate ove sia constatato il progressivo venir meno dell'inadempienza, resta ferma una rilevante preoccupazione.

Quanti anni impiegherà la Repubblica italiana a ricondurre ciascuna delle discariche "abusive" all'interno della normativa (nazionale e) comunitaria, indicata dalla Corte?

In particolare, l'**onere della prova**, gravante sulle autorità italiane, al di là della constatata "generale mancanza di conformità" o del "considerevole numero di discariche" ovvero "di siti di smaltimento incontrollato di rifiuti", a **quali e quanti** impianti *ex legem* dovrà riferirsi, per dimostrare alla Commissione europea il **sopravvenuto e definitivo adempimento**?

---

<sup>37</sup> Rappresenta una delle premesse della sua motivazione (v. par. 51).

<sup>38</sup> In merito, si rinvia alla nota 4. La Commissione aveva calcolato la durata dell'infrazione in 65 mesi, dalla data della sentenza del 26 aprile 2007 a quella della sua decisione di adire la Corte con il suo ricorso (v. par. 78).

<sup>39</sup> Tra i precedenti, indicati dalla Corte, merita un richiamo la sentenza della Corte (Grande Sezione) del 7 luglio 2009 (Commissione contro Grecia) nella causa C-369/07, ove si statuisce che "per ciascuna causa ed in funzione delle circostanze del caso di specie di cui è investita nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le sembra necessario", spetta alla medesima definire "le sanzioni pecuniarie adeguate per **garantire l'esecuzione più rapida possibile della sentenza** che abbia precedentemente constatato l'inadempimento e **prevenire** la reiterazione di analoghe infrazioni del diritto comunitario" (*ibidem*, par. 142).

<sup>40</sup> A titolo di esempio, sulla nozione di rifiuto, ancora nella sentenza del 18 dicembre 2007 in causa C-195/05, la Corte ha deciso che l'Italia era venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 1, lett. a), della direttiva n. 75/442/Cee sui rifiuti, come modificata dalla direttiva n. 91/156/Cee, avendo **escluso dalla nozione di rifiuto determinate categorie di rifiuti alimentari**, derivanti dal ciclo delle industrie agroalimentari in forza di "chiarimenti interpretativi" introdotti dalla Circolare del Ministro dell'ambiente del 28 giugno 1999, Prot. 3402 (richiamata in via provvisoria dall'art. 184-ter, comma 3, del TU ambientale del 2006: n.d.A.) e del Comunicato del Ministero della salute del 22 luglio 2002 nonché per mezzo dell'art. 23 della legge n. 179/2002 ... Ed, in materia di discariche, si rammenta la sentenza della medesima Corte 15 ottobre 2014 in causa C-323/13, sullo smaltimento dei rifiuti (urbani) senza previo trattamento e per la mancanza di una rete "integrata ed adeguata di impianti di gestione dei medesimi rifiuti nella regione Lazio, in violazione "del combinato disposto dell'art. 1, par. 1 e 6, lett. a), della direttiva n. 1999/31 nonché degli artt. 4 e 13 della direttiva n. 2008/98 nonché "dell'art. 16, par. 1 della direttiva n. 2008/98".

<sup>41</sup> A tal proposito, come s'è detto, la Corte può avvalersi di numerosi precedenti conformi (v. par. 114), cui rinvia la sentenza Commissione/Spagna n. 316 del 2014, citata dalla Corte.

Né si può ignorare che un determinato numero di discariche (218) è stato indicato dalla Commissione nel giudizio, che ha dato luogo alla sentenza del 2014, e in tale decisione la Corte ha affermato che, ai fini della durata dell'infrazione, va tenuto conto del momento in cui la Corte esamina i fatti "e non di quello in cui quest'ultima è adita dalla Commissione"<sup>42</sup>.

## Conclusioni

Mi sembrano utili alcune riflessioni conclusive. Innanzi tutto, la **materia del contendere**, vale a dire, il **numero** delle discariche *contra legem* (alla stregua delle richiamate disposizioni delle citate direttive comunitarie) resta piuttosto "confuso". Il che rende più difficile "il punto di partenza" (...) delle necessarie attività di adempimento, imposte in forma specifica<sup>43</sup>.

Da un lato, ai fini della condanna, la Corte di Giustizia ritiene sufficiente una motivazione fondata sul numero significativo di discariche, dislocate sul territorio italiano, ammesso dalla stessa difesa della Repubblica italiana e che, per il tempo lungo di inadempimento rispetto alla sentenza del 2007, offrono la prova del conseguente "degrado ambientale".

D'altro lato, la stessa Corte non enuncia una definizione, giuridicamente vincolante, di discarica, ai sensi del diritto comunitario<sup>44</sup>, di talché resta il dubbio che, sin dall'iniziale rapporto del CFS<sup>45</sup>, sia stata imputata alla medesima nozione, qualunque forma di abbandono di rifiuti, pur se non riconducibile ad una vera e propria discarica, così **aggravando** la (ritenuta) posizione inadempiente dell'Italia<sup>46</sup>.

Né, a quanto ci risulta, esiste un sistema accreditato di monitoraggio delle discariche per tutto il territorio nazionale, al quale rinvia la difesa erariale<sup>47</sup>.

Quanto alle discariche di rifiuti **urbani**, a tale monitoraggio dovrebbero provvedere le regioni, tramite il piano regionale dei rifiuti, istituendo una "rete integrata ed adeguata dei relativi impianti di smaltimento. Ma, per un verso, si è già ricordata la sentenza della Corte di Giustizia nei confronti della regione Lazio<sup>48</sup>. Per altro verso, è entrata in vigore, il 10 febbraio 2015, la disposizione del D.L. n. 133/2014, convertito con modifiche dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che, all'art. 35, impone al Presidente del Consiglio un vero e proprio **censimento nazionale** degli impianti di incenerimento, attualmente in esercizio o già autorizzati, al fine di individuare la **capacità complessiva nazionale di trattamento dei rifiuti urbani e assimilati**, e di incrementa-

---

<sup>42</sup> Come è precisato nel par. 102 della sentenza in commento, che andrebbe correlato alle nuove indicazioni della Commissione, specificate in sede di udienza (v. par. 20).

<sup>43</sup> Si rinvia al computo delle discariche, riportato alla nota 32 ed alle considerazioni finali del precedente par. 3 di questa nota.

<sup>44</sup> Si rammenta il richiamo alle disposizioni-principio della direttiva n. 75/442/Ce, ove ci sono riferimenti testuali all'abbandono e allo smaltimento incontrollato.

<sup>45</sup> Allorquando il CFS denunciò, dopo il censimento del 2002, 4.866 discariche illegali ... distribuite nelle 15 regioni a statuto ordinario.

<sup>46</sup> Da ultimo, si è ribadito in Cass. pen., 28 gennaio 2015, n. 3943 (est. Ramacci) che "La differenza con il mero abbandono di rifiuti è stata individuata evidenziando la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale e organizzata, di discarica ...". Si precisa, quindi, che "la discarica abusiva dovrebbe presentare tendenzialmente una o più tra le seguenti caratteristiche ... accumulo più o meno sistematico, ma comunque non occasionale di rifiuti in un'area determinata; eterogeneità dell'ammasso di materiali; definitività del loro abbandono; degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto dei materiali in questione".

<sup>47</sup> Nel rapporto ISPRA sulla gestione dei rifiuti urbani, Ediz. 2014 (v. [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)) sono stati pubblicati i dati relativi alle discariche per rifiuti non pericolosi, operative nell'anno 2013, "nelle quali sono stati smaltiti i rifiuti urbani tal quali ed i rifiuti provenienti dal trattamento dei rifiuti urbani", elaborati a partire dalla banca dati MUD 2014 e validati sulla base di appositi questionari trasmessi da ISPRA a soggetti che, a vario titolo, "sono in possesso di informazioni in materia (ARPA, APPA, Regioni, Province, Osservatori regionali e provinciali sui rifiuti, Comuni, ecc.)". Si precisa che nel 2013, 180 discariche di rifiuti non pericolosi hanno ricevuto rifiuti provenienti dal circuito urbano; 9 in meno rispetto al 2012 e che, esaminando il quadro impiantistico dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2003, si evidenzia che "molte discariche hanno chiuso e sono state avviate le procedure di ripristino ambientale delle aree interessate. Nel 2003, in particolare, risultano operative 466 discariche destinate allo smaltimento dei rifiuti urbani, ben 286 discariche in più rispetto a quelle operative nel 2013 ...". I rifiuti urbani smaltiti in discarica - secondo il medesimo Rapporto - ammontano, nel 2013, a quasi 11 milioni di tonnellate, di questi solo il 58% sono sottoposti a previo trattamento (pari a 6,3 milioni di tonnellate) mentre il 42% sono avviati a smaltimento senza alcuna forma di trattamento preliminare". (V. p. 119). In definitiva, dal cit. Rapporto, la situazione italiana, quanto allo smaltimento di rifiuti urbani, appare ancora (al 2013) molto complessa e articolata (tra Nord, Centro e Sud) e di non agevole classificazione quanto all'accertamento delle gestioni di impianti *contra legem* ... ovvero di siti abbandonati ... e inquinati.

<sup>48</sup> V., *retro*, sub nota (40).

re il numero di quelli destinati al recupero, oltre che gli obiettivi della raccolta differenziata e del riciclaggio e per sottrarli allo smaltimento in discarica<sup>49</sup>.

Quanto alle discariche, sottoposte a **bonifica**, non sarà agevole abbreviare i termini di conclusione del relativo procedimento, essendo ben noto che sia in sede regionale sia presso il Ministero, per i siti di interesse nazionale (ex art. 252 ss. TUA), la loro durata oscilla tra i 5 e 10 anni ...

Ciò che potrebbe rendere più pesante l'ammontare, calcolato per ogni semestre, della pena pecuniaria iniziale di euro 42.800.000 irrogata dalla Corte<sup>50</sup>.

Le più recenti disposizioni, mirate ad abbreviare le procedure di m.i.s.e. e di bonifica, dovranno essere sperimentate, nel concreto, per verificarne l'efficacia<sup>51</sup>.

In definitiva, il nostro Paese rischia di pagare una pena pecuniaria per molti semestri (sia pure, si spera, in decrescita rispetto alla misura iniziale), mentre, nello stesso tempo, dovrà investire nel pubblico e nel privato somme ingenti per adeguare il sistema di trattamento (recupero e smaltimento) dei rifiuti urbani e assimilati, e di quelli pericolosi e non pericolosi per adeguarlo ai **nuovi** obiettivi dell'Unione europea<sup>52</sup>.

Ma questa è la conseguenza di una normativa ambientale soggetta ad un forte tasso di modifica, giustificata (...) dalla continua emergenza, che perciò sconta tipologia di controlli pubblici **scarsi** e, comunque, **inadeguati**, perché resi "difficili" - in forza di tale incertezza normativa - per gli stessi controllori, che temono soprattutto l'intervento punitivo dell'autorità giudiziaria penale ..., epperò, sono indotti (ad ogni buon fine ...) a scegliere l'interpretazione **più restrittiva** delle leggi ambientali, di volta in volta, vigenti<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> In tema, v. da ultimo: A. Quaranta, *Il nuovo incenerimento di rifiuti ...*, in questa *Rivista*, 2015, 1, 5 ss. In un recente Convegno di Althesys, tenutosi a Roma, il 19 novembre 2014, sulla *Waste Strategy (WAS)*, si è affermato che nell'ultimo triennio, il 37% dei rifiuti urbani, secondo la media nazionale, è andata in discarica, ma ci sono regioni, nelle quali (Calabria, Lazio, Liguria, Puglia e Sicilia) tale percentuale sale al 90% dei medesimi rifiuti; mentre dei termovalorizzatori, previsti nei piani regionali, è stata realizzata una percentuale del 20%. Le non scelte dell'Italia costeranno, secondo il dossier, 15 miliardi di euro di qui al 2030. Si veda il rapporto di A. Marangoni (in *Rassegna Stampa degli atti del Convegno*).

<sup>50</sup> Si noti che, per il semestre che segue quello di Presidenza italiana, la Presidenza lettone ha già preannunciato che tra i temi dell'agenda sul rafforzamento della componente ambientale, elenca: "Stato delle bonifiche delle discariche illegali chiuse e relative procedure di infrazione". Così: M. Cortea - K. Oustadi, "L'ambiente nel semestre di Presidenza italiana del Consiglio della UE", in questa *Rivista*, 2015, in corso di stampa.

<sup>51</sup> Intendiamo riferirci alle complesse disposizioni sulle "procedure semplificate per le operazioni di bonifica e messa in sicurezza ..." dettate dall'art. 13 del D.L. n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, che introduce l'art. 242-*bis* nel TUA, applicabili anche "ai procedimenti di cui agli artt. 242 e 252 (del TUA: n.d.r.) in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto". Ma si veda, altresì, l'art. 34, comma 7 e ss. del D.L. n. 164/2014, convertito dalla legge n. 133/2014 ("Sblocca-Italia"), nonché le modifiche a quest'ultimo, introdotte dall'art. 1, comma 555, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (la c.d. Legge di Stabilità). Trattasi di semplificazioni tutte da sperimentare, in punto di fatto, quanto agli effetti sui procedimenti pluriennali, in ipotesi, in fase conclusiva, alla data di entrata in vigore del decreto (20 agosto 2014).

<sup>52</sup> Che prevede una quota di riciclaggio dei rifiuti pari al 50% nel 2020 e 70% nel 2030. Con la riduzione dei rifiuti alimentari del 30% entro il 2025, come nuova misura di prevenzione.

<sup>53</sup> Non agevolerà certo il compito di risanamento delle discariche *contra legem* la recente normativa sui criteri di classificazione dei rifiuti con codici "a specchio", entrata in vigore il 18 febbraio u.s. (ex art. 13, comma 5, lett. b-bis del D.L. n. 91/2014, conv. dalla legge n. 116/2014), che in difformità dalle pertinenti direttive comunitarie, ha introdotto **presunzioni di pericolosità dei rifiuti**, con le prevedibili conseguenze in tema di gestione dei medesimi (anche sotto il profilo penale ...). In tema, si rinvia, per i profili tecnici, a V. GIAMPIETRO, "Gli aggiornamenti comunitari e la confusione nazionale nella classificazione dei rifiuti a specchio", in questa *Rivista*, 2015, in corso di pubblicazione. Merita, altresì, segnalare che l'On. Claudia Mannino ed altri hanno presentato alla Procura Generale della Corte dei Conti, in data 11 dicembre 2014, **denuncia per danno erariale** nei confronti dei Presidenti del Consiglio e dei Ministri dell'ambiente, nonché dei sindaci e dei presidenti delle regioni pro-tempore, che hanno amministrato i territori, ove sono ubicate le discariche, durante il periodo di tempo, preso in esame dalla sentenza della Corte di Giustizia del 2 dicembre 2014 (qui commentata), in riferimento alla somma forfettaria di euro 40 milioni ed alla penalità semestrale di euro 42.800.000,00 "per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie".