

Parte dell'art. 22 del D.L. n. 113/2016 è relativa a una procedura di infrazione

Discariche abusive e reflui al via misure finanziarie urgenti

di Federico Peres, B&P Avvocati

Tra le «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio» del D.L. 24 giugno 2016 n. 113, all'art. 22 sono disposte «Norme in materia ambientale», relativamente ai poteri e dotazioni finanziarie dei commissari straordinari per interventi di messa a norma delle discariche abusive (commi da 1 a 7) e la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane (comma 8). In particolare, le prime disposizioni sono state introdotte a seguito della sentenza della grande sezione della corte di Giustizia dell'Ue del 2 dicembre 2014 relativa alla procedura di infrazione n. 2003/2007.

DISCARICHE ABUSIVE - PROCEDURA DI INFRAZIONE - ACQUE REFLUE - DEPURAZIONE

Il D.L. 24 giugno 2016 n. 113^[1], contiene, all'art. 22, «Norme in materia ambientale», relativamente ai poteri e dotazioni finanziarie dei commissari straordinari per:

- interventi di messa a norma delle discariche abusive (commi da 1 a 7);
- la realizzazione di impianti di depurazione delle acque reflue urbane (comma 8).

Le disposizioni in tema di discariche abusive sono state introdotte a seguito della sentenza della grande sezione della corte di Giustizia dell'Ue del 2 dicembre 2014 relativa alla procedura di infrazione n. 2003/2007.

La procedura di infrazione n. 2003/2007

A seguito di denunce e interrogazioni parlamentari, nonché della pubblicazione, avvenuto il 22 ottobre 2002, di un rapporto del corpo forestale dello Stato italiano, che evidenziava

l'esistenza, in Italia, di **4866 discariche abusive**, la Commissione decise di verificare l'osservanza da parte dell'Italia degli obblighi di cui alle direttive 75/442/CE, 91/689/CE e 1999/31/CE, in prima battuta chiedendo all'Italia di presentare osservazioni e, una volta ritenuto insufficiente il riscontro, invitando, con parere motivato lo Stato italiano ad adottare i provvedimenti necessari. Non avendo ricevuto risposta, la Commissione propose ricorso (causa C-135/05), a seguito del quale la terza sezione della Corte di giustizia dell'Ue, con la sentenza 26 aprile 2007, condannò l'Italia accogliendo tutti gli argomenti proposti dalla commissione e la grande sezione, con la richiamata sentenza del 2 dicembre 2014, confermò la decisione condannando l'Italia al pagamento di una sanzione pecuniaria pari a **40 milioni di euro**.

La sentenza della grande sezione

Secondo la Corte, l'Italia ha **violato l'art. 4 del-**

[1]. «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio» (in Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2016, n. 113), in vigore dal 25 giugno 2016.

la direttiva 75/442/CE^[2] che imponeva agli Stati membri l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per assicurare che il recupero e lo smaltimento dei rifiuti avvenisse senza pericolo per l'ambiente e per la salute dell'uomo. A detta della Corte, pur non essendo precisate nella normativa europea quali misure, in concreto, lo Stato membro dovesse adottare, gli ordini di chiusura o di messa in sicurezza delle discariche impartiti dallo Stato italiano non furono sufficienti^[3]. Parimenti, la Corte ravvisò la violazione di quanto previsto:

- dall'art. 8 della direttiva 75/442/CE (obbligo del detentore di consegnare i rifiuti a un raccogliatore pubblico o privato o a un'impresa di smaltimento o recupero);
- dall'art. 9 della stessa direttiva (obbligo di autorizzazione per tutti gli impianti di smaltimento);
- dall'art. 2 della direttiva 91/689/CE^[4] (obbligo di classificazione e identificazione dei rifiuti pericolosi);
- dall'art. 14, lettere da a) a c) della direttiva 1999/31/CE^[5], per essere stato autorizzato l'utilizzo di discariche senza la preventiva approvazione, da parte dell'autorità competente, del piano di adeguamento.

I provvedimenti sostitutivi e il trasferimento delle risorse

A seguito della sentenza di condanna a valle della procedura di infrazione, lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali per garantire l'adempimento degli obblighi violati. L'art. 41, comma 2-bis, legge n. 234/2012^[6] prevede, infatti, che il presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, sentiti gli enti ina-

dempienti, assegni a questi ultimi congrui termini per l'adozione dei provvedimenti necessari. Decorso inutilmente anche uno solo dei termini, il Consiglio dei ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri e del ministro competente, adotta direttamente i provvedimenti necessari, anche normativi, oppure **nomina un apposito commissario** (cosiddetto "commissario *ad acta*"). L'art. 22, comma 1, D.L. n. 113/2016, si inserisce in questo contesto normativo e trasferisce al commissario straordinario nominato ai sensi del richiamato art. 41, comma 2-bis, «*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*» (art. 22, comma 1). Inoltre, i commi 2 e 3 dell'art. 22 dispongono, altresì, il trasferimento dalle regioni al commissario delle risorse disponibili del piano straordinario - sezione attuativa e sezione programmatica (di cui all'art. 1, comma 113, legge n. 147/2013 - legge di stabilità 2014), delle risorse Cipe di cui alla delibera n. 60/2012, nonché dei fondi ordinari del Ministero dell'Ambiente, già trasferiti alle regioni. **Le somme trasferite al commissario vengano, dunque, destinate, ai sensi dell'art. 22, comma 4, alla realizzazione degli interventi di adeguamento delle discariche abusive oggetto del commissariamento**, con la precisazione che, data la finalità, decadono eventuali vincoli di destinazione esistenti su queste risorse. Completano il quadro gli **obblighi di informativa** da parte del commissario nei

[2] La direttiva 75/442 è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2006/12/CE del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti, che è stata a sua volta abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Gli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 sono riprodotti, in sostanza, negli articoli 13, 15, 23 e 36, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

[3] La Corte precisa infatti che «A tal riguardo, la Corte ha avuto l'occasione di giudicare, da un lato, che un degrado dell'ambiente è intrinseco alla presenza di rifiuti in una discarica, a prescindere dalla natura dei rifiuti di cui trattasi, e, dall'altro, che la mera chiusura di una discarica o la copertura dei rifiuti con terra o detriti non è sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti in particolare dall'articolo 4 della direttiva 75/442 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo, EU:C:2010:331, punto 37)».

[4] La direttiva 91/689 è stata abrogata dalla direttiva 2008/98. L'art. 2 della direttiva 91/689 è ripreso, in sostanza, dall'articolo 35, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2008/98.

[5] Direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi.

[6] «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

confronti del Ministero dell'Economia sia sull'esecuzione dei trasferimenti delle somme disposti dall'art. 22 (comma 6), sia sull'entità degli importi annualmente utilizzati per la messa a norma delle discariche abusive (comma 7), ai fini della **rivalsa** a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni.

Si ricorda che, per quanto riguarda i **poteri del commissario**, l'art. 41, comma 2-ter^[7], legge n. 234/2012 rinvia alle facoltà e ai poteri di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 10, D.L. n. 91/2014^[8]; nello specifico, il commissario potrà:

- avvalersi delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, della società Anas spa, dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, nonché delle strutture commissariarie già esistenti (art. 10, comma 4);
- autorizzare e approvare progetti per la realizzazione delle attività delegate (art. 10, comma 5).

I progetti approvati dal commissario ai sensi del comma 5 sostituiscono «*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 costituiscono, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale (art. 10, comma 6).

Interventi in materia di trattamento delle acque reflue urbane

L'art. 22, comma 8, D.L. n. 113/2016, aggiunge un comma 7-bis all'art. 7, D.L. n. 133/2014^[9] (il cosiddetto decreto "sblocca Italia") contenente disposizioni relative alle attività dei

Art. 43, comma 9-bis, legge n. 234/2012

«*Ai fini della tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al pagamento degli oneri finanziari derivanti dalle predette sentenze si provvede a carico del fondo di cui all'articolo 41-bis, comma 1, della presente legge, nel limite massimo di 50 milioni di euro per l'anno 2016 e di 100 milioni di euro annui per il periodo 2017-2020. A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse*».

commissari straordinari nominati ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, che prevedeva come, entro il 30 settembre 2015, il governo potesse attivare la procedura di esercizio del potere sostitutivo, anche nominando un commissario straordinario, al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli **interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione** oggetto di procedura di infrazione o di provvedimento di condanna della corte di giustizia dell'Unione europea per l'applicazione della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane^[10]. Il commissario esercita i poteri di cui ai commi 2-ter, 4, 5 e 6 dell'art. 10, D.L. n. 91/2014, vale a dire gli stessi poteri del commissario per la messa a norma delle discariche abusive (si veda sopra), a cui si aggiunge la facoltà di delegare, per l'esecuzione delle attività, un apposito **soggetto attuatore**

[7] Questo comma è stato aggiunto dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208

[8] «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

[9] «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

[10] Sull'attuazione della direttiva 1991/271/CE la Commissione ha notificato il parere motivato ai sensi dell'art. 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (procedura di infrazione 2014/2059). La Corte di giustizia dell'Ue ha pronunciato due sentenze di condanna nei confronti dell'Italia per errata applicazione della direttiva 1991/271/CE (sentenza 10 aprile 2014, procedura di infrazione 2009/2034 e sentenza 19 luglio 2012, procedura di infrazione 2004/2034).

Box 1

Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113**Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio.***in Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2016, n. 146**(omissis)***Capo III****Norme in materia ambientale****Art. 22**

Dotazione finanziaria 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. 2003/2007. Disposizioni per gli interventi dei commissari straordinari ai sensi della direttiva 91/271/CEE in materia di trattamento delle acque reflue urbane

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. 2003/2007, 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 informativa sulle risorse trasferite a seguito dell'attuazione della presente disposizione sulla contabilità speciale di cui al comma 1.
6. Il commissario straordinario comunica, annualmente, al Ministero dell'economia e delle finanze 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.
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.
8. All'articolo 7 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, dopo il comma 7 sono inseriti i seguenti: «7-bis. I commissari straordinari di cui al

Segue Box 1

comma 7, che assicurano la realizzazione degli interventi con le risorse destinate dalla delibera CIPE n. 60/2012 alla depurazione delle acque, procedono senza indugio al loro impegno con le procedure ad evidenza pubblica, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, prescindendo comunque dall'effettiva disponibilità di cassa, e dell'esito delle stesse informano il competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e l'Agenzia per la coesione territoriale. 7-ter. Le contabilità speciali da essi detenute sono alimentate direttamente, per la quota coperta con le risorse di cui alla predetta delibera, con un anticipo fino al 20 per cento del quadro economico di ciascun intervento su richiesta dei medesimi commissari, e con successivi trasferimenti per gli stati avanzamento lavori, fino al saldo conclusivo, verificati dal commissario. Al fine di dar conto degli interventi affidati e di verificare la coerenza delle dichiarazioni rese, i commissari hanno l'obbligo di aggiornare la banca dati unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 703 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, secondo le specifiche tecniche di cui alla circolare n. 18 del 30 aprile 2015 del medesimo Ministero».

che opera sulla base di specifiche indicazioni ricevute dal commissario (art. 10, comma 2-ter). Il nuovo comma 7-bis, per velocizzare ulteriormente l'esecuzione delle opere di adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, dispone che i commissari straordinari «*procedano senza indugio al loro impegno con le **procedure ad evidenza***

*pubblica, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, **prescindendo comunque dall'effettiva disponibilità di cassa***». I commissari sono, inoltre, tenuti a informare il consiglio dei ministri e il Ministero dell'Ambiente degli esiti delle gare e a rendicontare circa l'esecuzione degli interventi affidati e la coerenza delle dichiarazioni rese. ■