

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE RIENTRANTI NELLA COMPETENZA DEL MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

- GLI STRUMENTI PER LA PREVENZIONE E LA RIDUZIONE -

L'Italia è attualmente interessata da 81 procedure d'infrazione, di cui 63 per violazione del diritto dell'Unione europea e 18 per mancato recepimento di direttive.

Il settore ambientale è quello che soffre maggiormente di situazioni di non conformità alle norme europee, essendo interessato da 16 procedure d'infrazione, a cui se ne aggiungono 7 afferenti al settore *energia* e 1 relativa al settore *mercato interno* (già di competenza del Ministero dello sviluppo economico), che vedono come capofila il Ministero della transizione ecologica.

Il settore idrico

L'Italia è assoggettata a quattro procedimenti di infrazione per il mancato o non adeguato rispetto della Direttiva 91/271 per il trattamento delle acque reflue urbane.

I contenziosi sono riconducibili alla violazione degli articoli della Direttiva che impongono l'obbligo di dotare tutti gli agglomerati di reti fognarie per le acque reflue urbane (art. 3), cui deve essere garantito un trattamento secondario, o equivalente (art. 4), ed un trattamento superiore al secondario nel caso in cui lo scarico delle acque avvenga in aree sensibili (art. 5), prevedendo che la realizzazione di nuovi impianti segua gli stessi criteri (art. 10).

Tali procedure sono oggetto di Commissariamento (da ultimo disposto con DPCM dell'11 maggio 2020, con cui è stato nominato il Commissario Prof. Maurizio Giugni).

A queste procedure se n'è aggiunta di recente una quinta ad oggi in fase di pre-contenzioso, relativa al monitoraggio della qualità delle acque, alla designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e al contenuto dei relativi Programmi d'azione.

La causa di tali procedure è il **deficit infrastrutturale** che caratterizza il Servizio Idrico Integrato (SII) e, in particolare, i segmenti di fognatura e depurazione. Si tratta di un deficit accumulato negli anni soprattutto in alcuni territori, dove la pianificazione territoriale e delle opere di urbanizzazione primaria conseguenti all'edificazione non è stata coerente e rispettosa della normativa.

Ciò posto, va detto che il settore idrico si trova oggi in una delicata fase di transizione rispetto alla realizzazione degli obiettivi di integrazione orizzontale e verticale previsti dal Codice ambientale, volte a superare una situazione di frammentazione organizzativa e gestionale. In tutte le Regioni, infatti, sono stati delimitati gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e istituiti i relativi enti di governo (EGATO) che, nella maggioranza dei casi, risultano operativi.

Con riferimento, invece, alla **componente gestionale**, va sottolineata l'**accentuata frammentarietà** ereditata dal passato: mentre infatti il processo di integrazione verticale (ossia la riconduzione delle diverse componenti del servizio idrico ad una gestione integrata) risulta in stato avanzato, l'integrazione orizzontale (vale a dire la

gestione unica per ambito) non è ancora realizzata. A livello nazionale risultano infatti in media 3 gestori del Servizio Idrico Integrato per ATO.

Anche il superamento delle gestioni dirette in economia dei Comuni non è stato completato e questa modalità continua a persistere, sia pure in misura abbastanza ridotta, in quasi tutte le Regioni e in Comuni di piccole dimensioni (in particolare in Sicilia, Calabria, Campania e Molise). Questa situazione si riflette sulla capacità degli ATO e dei gestori di costruire con l'utente finale un rapporto corretto rispetto alla tariffazione per i servizi offerti e di avere quindi a disposizione le necessarie risorse per pianificare investimenti in manutenzione e nuovi interventi.

In tale contesto, faccio presente che in una delle versioni iniziali di quello che è poi divenuto il decreto-legge n. 77 del 2021, attualmente in corso di conversione, era prevista una norma specifica la cui finalità era quella di conseguire, nei tempi più brevi, l'uniformità gestionale in parola. Tale disposizione è stata espunta dal testo approvato dal Consiglio dei Ministri, a seguito delle pressanti richieste delle comunità locali interessate e delle parti politiche che le hanno sostenute.

In particolare, le non conformità degli agglomerati di maggiori dimensioni ai requisiti imposti dalla normativa europea (rilevata nella procedura **2004/2034** di cui si parlerà nel prosieguo) si registrano in prevalenza nelle aree meridionali del territorio italiano, dove sono state riscontrate situazioni di inoperatività degli enti di governo e elevati gradi di frammentazione gestionale, sia verticale che orizzontale, con più operatori che insistono in uno stesso ambito, come evidenziato nella figura seguente dal confronto tra le regioni coinvolte nella suddetta procedura e la situazione degli affidamenti del Servizio idrico integrato.

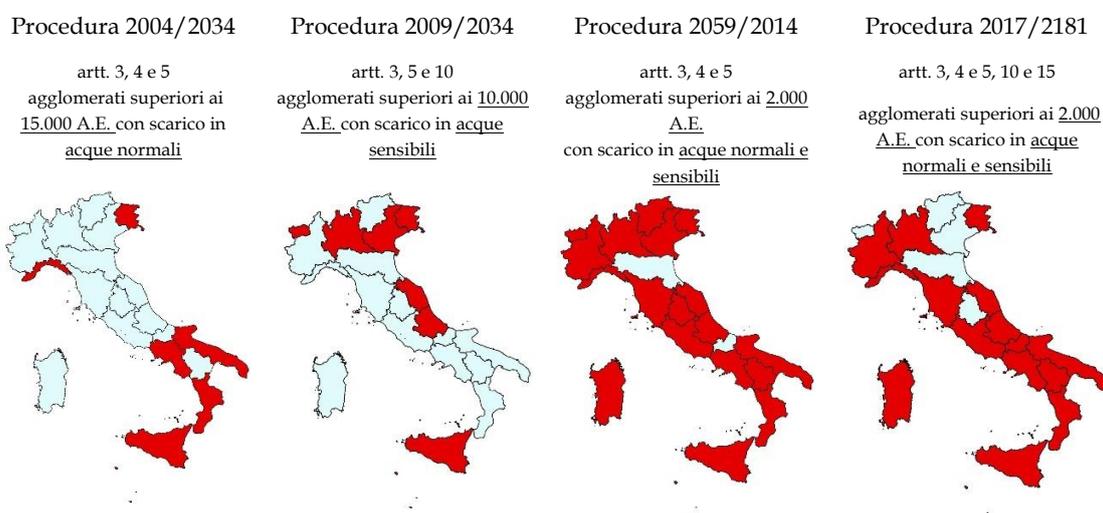


Fig. 1. Regioni in cui sono presenti agglomerati soggetti a procedure di infrazione per la Direttiva 91/271/CEE (Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati MATTM)

Nonostante l'evoluzione positiva nel rilancio degli investimenti che negli ultimi anni ha registrato il comparto del Servizio idrico integrato, appaiono in generale evidenti le significative differenze territoriali tra Centro-Nord, da un lato, e Meridione ed Isole, dall'altro. La stessa ARERA considera il *water service divide* come la problematica più importante del settore: basta prendere in esame i macroindicatori relativi alle perdite in

rete, alla qualità dell'acqua erogata, all'efficienza del sistema fognario, allo smaltimento dei fanghi in discarica, che rimarcano in modo spesso drammatico le maggiori carenze del Mezzogiorno.

Un dato, in particolare, dimostra il ritardo infrastrutturale del Sud: a fronte di un fabbisogno stimato di investimenti in infrastrutture idriche pari a 80-90 euro per abitante all'anno, nel 2019 si è registrata una media nazionale di circa 46 euro per abitante, con un confortante trend in crescita dal 2012 e un incremento del 17 per cento rispetto al 2017. Il dato si riduce però a 36 euro nel Mezzogiorno e a 8 per le gestioni in economia. Tutto ciò, in un momento in cui la tutela e la gestione sostenibile del bene comune *acqua* richiederebbero invece un assetto di regolazione forte, in grado di affrontare le grandi sfide ambientali e tecnologiche che attendono gli operatori idrici nell'ottica dell'economia circolare, mirando ad incrementare la resilienza del settore ai cambiamenti climatici e al loro impatto sulla disponibilità di risorse.

Nel dettaglio le procedure d'infrazione in materia di acque reflue che interessano l'Italia evidenziano quanto segue.

1. Va osservato preliminarmente che l'unica procedura già definita con **sentenza di condanna** (ai sensi dell'articolo 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea) è la **2004/2034 (C-251/17)** cui prima si è fatto riferimento. La sentenza di maggio 2018 riguardava in origine **74** agglomerati, distribuiti su **6** regioni, e attualmente ridotti a **68**, dopo la messa a norma di **6** agglomerati.

La condanna è conseguenza diretta di un inadempimento accertato con una precedente sentenza; essa si compone di una sanzione forfettaria di **25** milioni, che retroagisce alla data della sentenza di inadempimento, oltre ad una *penalità di carattere regressivo* pari a oltre **30** milioni per ciascun semestre di ritardo (circa **165** mila euro al giorno). Ogni sei mesi (tra novembre e maggio), la Direzione per la sicurezza del suolo e dell'acqua del Ministero della transizione ecologica predispose, sulla base delle informazioni acquisite presso le Regioni e la struttura commissariale, un resoconto per la Commissione europea sui progressi conseguiti (in rapporto al numero di abitanti equivalenti messi a norma) per la quantificazione della sanzione semestrale, proprio in considerazione del suo carattere regressivo. Grazie agli interventi posti in essere, la sanzione è stata infatti ridotta a circa 23 milioni (per il terzo semestre). Il Ministero della transizione ecologica sta aspettando di conoscere la quantificazione della quarta e della quinta semestralità, a valle dei contributi già trasmessi alla Commissione.

Come accennato, le non conformità degli agglomerati si registrano in prevalenza nelle aree meridionali del territorio, pur non mancando casi nelle Regioni del Centro e del Nord, soprattutto in relazione agli agglomerati di modeste dimensioni (quelli, ad esempio, maggiori di 2 mila abitanti equivalenti e inferiori a 10 mila), la cui presenza è largamente diffusa sul territorio nazionale.

2. La procedura **2009/2034 (C-85/13)** è ad oggi definita con **sentenza di inadempimento** (ai sensi dell'articolo 258 del Trattato) e relativa messa in mora. Tale procedura riguardava in origine **14** agglomerati, diversi da quelli considerati nella sopra

citata sentenza di condanna e che insistono su aree sensibili o su aree con elevato numero di abitanti. Sette agglomerati sono stati messi a norma tra luglio e dicembre 2020.

Con riferimento alle due procedure citate, le Amministrazioni centrali hanno attivato misure di carattere sia economico (assegnazione di risorse) che normativo (attivazione dei poteri sostitutivi attraverso la nomina di Commissari straordinari) per dare impulso e accelerazione alla progettazione e realizzazione degli interventi necessari.

A partire dal 2012, mediante diversi strumenti finanziari (Delibera CIPE 60/2012, Legge di Stabilità 2014, Piano Operativo Ambiente FSC 2014/2020, Patti per il Sud, Leggi di Bilancio 2019 e 2020) sono state assegnate ingenti risorse, nell'ordine di **3 miliardi di euro**, per la copertura finanziaria degli interventi oggetto delle due procedure d'infrazione già definite con sentenza (**Causa C 251/17 e C 85/13**).

Sono inoltre state stanziare risorse anche per diversi interventi oggetto delle due restanti procedure (**Causa C 668/19 e Procedura 2017/2181**), tenendo anche conto delle criticità finanziarie evidenziate dal Commissario afferenti alla necessità di ulteriori risorse a seguito degli approfondimenti progettuali sviluppati e dell'adeguamento dei prezzi).

Inoltre, il Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito della Missione 2 Componente 4 (M2C4) Investimento 4.4, prevede risorse per 600 milioni di euro da assegnare a interventi nel settore fognario-depurativo, anche al fine di risolvere i predetti contenziosi comunitari.

Per quanto concerne, invece, l'esercizio di poteri sostitutivi, esso è stato attivato dapprima attraverso lo strumento di **Commissari ad acta** (11 Commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 133 del 2014). Successivamente, per garantire il rafforzamento delle capacità istituzionali e il superamento della frammentarietà della programmazione ed esecuzione degli interventi, è stato nominato il **Commissario straordinario unico** di Governo, con compiti di coordinamento e realizzazione degli interventi sui sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue, funzionali a garantire l'adeguamento, nel minor tempo possibile, alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia. Il Commissario provvede anche al trasferimento degli impianti realizzati agli enti di governo d'ambito e, in loro assenza, alla gestione degli impianti per un periodo non superiore a due anni dal collaudo definitivo delle opere. Con DPCM del 26 aprile 2017 è stato nominato Commissario il Prof. Enrico Rolle e successivamente, con DPCM del 11 maggio 2020, il Prof. Ing. Maurizio Giugni, affiancato da due sub-commissari, l'Ing. Riccardo Costanza e il Sen. Stefano Vaccari.

Il Commissario esercita la propria azione avvalendosi, mediante convenzioni, del supporto delle seguenti società *in house*:

- INVITALIA, che svolge il ruolo di centrale di committenza;
- SOGESID, che fornisce assistenza tecnica, legale e amministrativa;
- STUDIARE SVILUPPO, per il supporto alla gestione e programmazione delle fonti finanziarie.

- UTA (Unità Tecnico-Amministrativa della Presidenza del Consiglio), per le procedure di esproprio;

La sede legale e operativa della struttura Commissariale è a Roma, mentre le strutture operative locali sono in funzione a Palermo, Catania, Catanzaro e Napoli.

Ad oggi sono attuati, a cura del Commissario, **82** interventi per circa 5 milioni di abitanti equivalenti. In maggior dettaglio:

- **66** interventi in Sicilia, per circa 3.400.000 Abitanti Equivalenti;
- **9** interventi in Calabria, per circa 565.000 abitanti equivalenti;
- **7** interventi in Campania, per circa 1.067.000 abitanti;

Sono, inoltre, in attuazione, con riferimento alla Procedura **2014/2059**:

- **8** interventi in Basilicata, per circa 126.000 abitanti equivalenti;
- **6** interventi nel Lazio, per circa 25.000 abitanti equivalenti.

Sono, quindi, realizzati un totale di **96** interventi, per un carico generato complessivo di circa 5.2 milioni di abitanti equivalenti.

Il costo stimato complessivo degli interventi è di circa **2,5 miliardi di euro**.

STATO INTERVENTI GIUGNO 2021

Regione	Interventi completati	Lavori in corso	Gara lavori in corso	Progetto esecutivo completato	Progetto definitivo completato	Progettazione in corso	Totale procedimenti in corso
Sicilia	5	14	11	18	3	15	66
Calabria	1	1	1	1	1	4	9
Campania				2	1	4	7
Basilicata	2		1	2	1	2	8
Lazio	1	3	1	1			6
Totale	9	18	14	24	6	25	96

Allo stato si può in linea di massima ritenere che, degli 87 interventi ancora in fase di esecuzione, **43** potranno essere completati entro il 2023, **16** entro il 2024, **11** entro il 2025 e i rimanenti **17** entro il 2026.

3. Con riferimento alla **procedura 2014/2059 (C-668/19)**, anch'essa, come la seguente, relativa alla violazione della Direttiva 91/271, la Commissione ha presentato **ricorso alla Corte di Giustizia**. Gli agglomerati coinvolti erano **620** alla data di presentazione del ricorso, poi ridotti a **512**. Nel luglio 2020, è stata trasmessa all'Avvocatura generale la documentazione per il deposito delle controrepliche, relativa alla raggiunta conformità di ulteriori **22** agglomerati.

4. Con riferimento alla Procedura **2017/2181**, allo stato, la Commissione ha emesso un **Parere motivato** definendo in fatto e in diritto l'inadempimento precedentemente contestato e diffidando l'Italia a porvi fine entro un certo termine. Tale procedura riguardava inizialmente **237** agglomerati. La situazione comunicata alla Commissione consiste in **7** agglomerati non interessati dal contenzioso, **28** conformi, **10** con raggiunta conformità strutturale. Pertanto dei **237** iniziali, solo **192** agglomerati risultano ancora non conformi.

Da una ricognizione preliminare per le due procedure in fase istruttoria sopra descritte, effettuata dal Commissario in collaborazione con il Ministero della transizione ecologica e INVITALIA, con l'obiettivo di acquisire la documentazione progettuale disponibile presso le Regioni, è risultato un complesso di oltre **600** interventi (*cfr. tabella seguente – valutare se presentare con slide*), in buona

parte localizzati in Sicilia e Calabria. Per circa la metà di questi, il Commissario si è proposto come soggetto attuatore.

Attualmente la bozza del DPCM relativo alle suddette procedure è in fase di rielaborazione dopo le osservazioni delle Regioni, e sarà a breve sottoposta all'esame conclusivo della conferenza Stato-Regioni.

Procedura Infrazione	Aggl.to		Interventi		Commissario Unico		Costi		
	Non Conforme	Aggiudicati	Non Aggiudicati	Non Definitivi	Attuatore	Coordinatore	Costo Interventi	Fonti Disponibili	Fabbisogno
2014/2059 (C 668/19)	537	138	459	58	239	230	747'666'159 €	339'173'064 €	408'493'095
2017/2181	167	114	115	27	66	76	375'217'729 €	67'127'912 €	308'089'817
Totale	704	252	574	85	305	306	1'122'883'888 €	406'300'976 €	716'582'912
			659			611			

5. La procedura più recente (**2018/2249**) si trova invece in fase di **messa in mora complementare** e riguarda situazioni di non conformità relative al monitoraggio della qualità delle acque, alla designazione delle zone vulnerabili ai nitrati e al contenuto dei relativi Programmi d'azione. In generale, dalla data di avvio della procedura ad oggi, sono stati diversi gli sforzi profusi a livello nazionale e regionale per assicurare la conformità alla Direttiva 1991/271, sia in termini di monitoraggio della qualità delle acque, sia in termini di estensione delle zone vulnerabili ai nitrati, nonché attraverso l'integrazione dei programmi d'azione regionali con misure aggiuntive ed azioni rafforzate.

Il settore dei rifiuti

Per quanto concerne la materia dei rifiuti, ricordo preliminarmente che **la proliferazione delle discariche abusive ha avuto corso negli anni '70, '80 e '90** e si sta avviando a soluzione grazie all'impegno profuso dall'Italia grazie all'apporto dell'Unione europea.

È in quegli anni, infatti, che nel Paese, a seguito della continua spinta produttiva, si sono manifestati in modo sempre più evidente i problemi connessi alla sovrautilizzazione delle risorse ambientali e territoriali, analogamente a quanto verificatosi in altre zone europee ed extra-europee a più intensa produzione economica. In quel periodo, si sono verificati fenomeni di irregolare smaltimento dei rifiuti – e, specialmente, di rifiuti solidi urbani - in siti non idonei. Tali rifiuti sono stati ammassati in aree di pianura o smaltiti dalle sommità delle colline negli alvei torrentizi, senza alcuna cura per il territorio. In questo quadro, risulta evidente come l'intervento dell'Unione europea abbia inteso colpire e stimolare il disinquinamento dei territori interessati dalle discariche che, in periodi di emergenza, erano state attivate senza alcuna precondizione tecnica e di tutela dei territori.

L'Italia ha avviato **già nel 1986** il “1° *Censimento delle cave abbandonate e delle discariche abusive*” ripetuto poi nel 1996, 2002, 2008 e 2016, perché si era compreso che accanto alle questioni delle piogge acide, degli incendi boschivi e delle costruzioni abusive, i boschi, i territori montani e rurali, il paesaggio e il territorio nel suo complesso erano seriamente minacciati anche dall'eccessivo numero di discariche abusive e di cave abbandonate attivate e gestite in modo incontrollato. Con i tre censimenti del 1986, 1996 e 2002, e con l'indagine sui *Siti di Smaltimenti Illeciti di Rifiuti* del 2008, i Carabinieri Forestale, su incarico del Ministero, hanno effettuato il monitoraggio *delle discariche abusive o comunque incompatibili con l'ambiente*. Dei **cinquemila** siti monitorati, **200** sono stati dichiarati non conformi alle Direttive 75/442 e 91/689, e sono state pertanto avviate le opportune operazioni di bonifica.

Nel 2017 è stato individuato un Commissario straordinario quale figura specifica di impulso e coordinamento delle attività che - dal 31 marzo 2021 - è stato rinominato dal Governo **Commissario Unico** (nella persona del Generale Vadalà) per tutti i contenziosi europei sui siti di discariche.

Compito della struttura commissariale è eseguire e fare eseguire i lavori di bonifica con i fondi stanziati attraverso la Contabilità speciale appositamente attivata per gli **81 siti assegnati, di cui 51 ad oggi bonificati**. L'opera di esecuzione dei lavori è attuata unitamente alle azioni poste in essere per assicurare elevati standard di sicurezza e di legittimità della spesa, in un settore, come quello dei rifiuti, particolarmente sensibile a causa delle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sono stati siglati, inoltre, un totale di 40 Protocolli per il raccordo delle attività con tutti i soggetti istituzionali a diverso titolo coinvolti. Per quanto attiene agli **aspetti connessi alla sicurezza**, è stato definito un Protocollo di collaborazione con la **Procura di Benevento** (nel 2017), un **Protocollo di Legalità con il Ministero dell'Interno** (nel 2018) per l'attivazione degli Uffici Territoriali di Governo per le verifiche delle imprese impegnate nei lavori e, sempre nel 2018, uno con la **Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo**.

Inoltre, per l'**esecuzione dei lavori di bonifica** con le diverse centrali di committenza, sono stati predisposti tre distinti Protocolli con i **Provveditori alle Opere Pubbliche** di Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, un altro con il Provveditore di Lazio, Abruzzo e Sardegna e un altro ancora con quello di Sicilia e Calabria, oltre a due Protocolli con le Società a capitale pubblico **Invitalia e Sogesid**, con l'**Unità Tecnico Amministrativa di Napoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e, da ultimo, quello con **SOGIN** nel 2021. È inoltre in atto la collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per la vigilanza collaborativa su tre grandi appalti. **Numerosi sono i protocolli firmati con i Comuni** che hanno continuato, con l'ausilio del Commissario, a svolgere i compiti di Stazione appaltante. Per le **attività di monitoraggio e caratterizzazione dei siti** sono stati inoltre stipulati Protocolli con l'ISPRA, con l'INGV e con il CNR – Istituto per la ricerca sulle acque. Per la tempestiva realizzazione degli interventi posti in essere dalla struttura Commissariale, si sono rivelati utili la possibilità di utilizzare la **Contabilità Speciale** (che velocizza gli *iter* amministrativi), il **coordinamento** dei processi decisionali, la **diversificazione** delle Stazioni appaltanti utilizzate, l'effettuazione dei **controlli preventivi**, la **norma specifica** del decreto-legge 111 del 2019, che ha stabilizzato la Struttura dedicata alla risoluzione dei contenziosi con l'Unione europea per le discariche, prevedendo l'utilizzo di una **task-force dell'Arma dei Carabinieri**.

Premesso questo quadro, le procedure d'infrazione che interessano ad oggi l'Italia sono tre:

1. La procedura **2005/2077 (C-196/13)** riguarda un contenzioso aperto sin dal 2003 con riferimento a **200 discariche abusive di rifiuti**. E' stata definita nel 2014 con una **sentenza di condanna pecuniaria** che si compone di una sanzione forfettaria pari a **40 milioni**, più una ulteriore sanzione di carattere regressivo, calcolata in misura pari a **42,8 milioni** di euro per ogni semestre di ritardo, dalla quale vengono detratti **400 .000** euro per ogni discarica di rifiuti pericolosi messa a norma e **200.000** euro per ogni altra discarica. Ad oggi, sono state pagate sanzioni per 11 semestralità e sono state messe a norma **170** discariche sulle **200** iniziali. L'ultima semestralità pagata ammonta a **6,6 milioni di euro**.

Dalle stime condotte, poiché sono rimasti da bonificare i siti più complessi, è ragionevole ritenere che il contenzioso potrà esser chiuso nel **2024**.

2. Con riferimento alle discariche di rifiuti preesistenti alla Direttiva 1999/31, all'Italia è stata notificata nel 2019 una **sentenza di inadempimento** relativa alla procedura **2011/2215 (C-498/17)**, con cui è stata accertata la violazione dell'art. 14 della Direttiva citata, per **44 siti di discarica** ed è stata imposta l'adozione di misure idonee a rendere conformi o a chiudere definitivamente le discariche.

Sono già state chiuse **27** su **44** discariche, di cui **24** con certificazione di approvazione della chiusura già acquisita. Inoltre, a garanzia dei cronoprogrammi approvati, il 3 agosto 2020 sono

state adottate con DPCM undici diffide relative all'attuazione degli interventi nei casi più critici. Sono in corso di notifica ulteriori 2 diffide per le quali, nonostante ripetuti solleciti, le attività hanno subito ritardi.

Al Commissario Unico sono stati affidati **4 siti di discariche**, di cui **3** in Basilicata e **1** in Abruzzo. Anche questi siti, pur non essendo abusivi, ma autorizzati in siti *ad hoc* prescelti, sono un retaggio di un periodo in cui nelle discariche sono stati accumulati Rifiuti Solidi Urbani **non differenziati, ma mescolati** con produzioni conseguenti di **grandi quantità di percolato da smaltire**. In questo caso, la principale criticità è data dal fatto che le discariche **non sono state chiuse definitivamente**, con produzioni di percolato a volte incontrollato e **senza il telo di capping** che copre il corpo dei rifiuti dai percolamenti, proteggendo i terreni circostanti e le falde da inquinamenti e sversamenti.

Al pari della procedura **2005/2077**, anche questa è diretta conseguenza di un periodo precedente in cui il Paese non era preparato a un corretto smaltimento di rifiuti, i **siti non erano idonei** o non si era provveduto alla **chiusura delle discariche**. In quegli anni, infatti, **non veniva effettuata la raccolta differenziata** dei rifiuti in modo massiccio come oggi, motivo per cui si è generata una produzione incontrollata di percolato inquinante.

Le cause di queste due procedure si rinvengono nella **insufficiente applicazione della normativa**, nel primo caso (**discariche abusive**) per l'emergenza in atto, nel secondo caso (**discariche preesistenti**) per incompletezza nell'applicazione della norma che ha lasciato sul territorio discariche senza il compimento e il completamento del ciclo di vita, cioè senza la chiusura delle stesse.

In ogni caso, le due infrazioni in parola, benché frutto di retaggi del passato, dimostrano il carattere prioritario di alcune azioni quali: la **chiusura** del ciclo dei rifiuti, la **realizzazione** di adeguati impianti, l'**aumento** della raccolta differenziata e del **riciclo dei rifiuti**, l'aumento dei procedimenti *end of waste*, la **diminuzione** dei rifiuti all'origine e degli imballaggi e il non superamento nei Paesi UE della **quota del 10 per cento dei rifiuti indifferenziati da destinare a discariche entro il 2030**.

In ultimo, si osserva che **oggi tali criticità non potrebbero più realizzarsi, se non per quelle discariche completamente abusive che sfuggono al controllo pubblico**. L'Italia sta lavorando per confinare e chiudere completamente i siti interessati, al fine di restituire i territori alla collettività e chiudere per sempre una vicenda non più ripetibile che ha già provocato ingenti danni ambientali e economici al Paese.

3. La questione più delicata è forse quella relativa alla procedura **2007/2195 (C-653/13)** che ha interessato l'emergenza rifiuti in Campania. Tale procedura è stata definita con **sentenza di condanna pecuniaria**, per la violazione della Direttiva 2006/12 stante la mancata creazione di una rete di gestione integrata di rifiuti nella predetta Regione. Contrariamente alle condanne pecuniarie cui si è fatto cenno poc'anzi, in materia di acque reflue e discariche abusive, in questo caso la sanzione semestrale imposta all'esito della procedura non ha carattere degressivo. Infatti, la sentenza ha imposto all'Italia, oltre ad una penalità forfettaria di **20 milioni** di euro, il pagamento di una penalità giornaliera di **120.000** euro fino alla completa esecuzione della stessa e, quindi, «*fino a che non siano messe in servizio discariche aventi una capacità di 1.829.000 tonnellate, impianti di termovalorizzazione aventi una capacità annua di 1.190.000 tonnellate e impianti di recupero dei rifiuti organici aventi una capacità annua di 382.500 tonnellate*». Ad ogni comparto dell'impiantistica non ancora realizzata corrisponde una quota della sanzione pecuniaria, pari a **40 mila** euro al giorno, che viene calcolata dalla Commissione Europea su base semestrale sommando la quota dovuta per ognuna delle tre suddette modalità di trattamento, per il periodo corrispondente.

La qualità dell'aria

Quanto alle procedure d'infrazione riferite alla qualità dell'aria, si evidenzia preliminarmente che il 4 giugno 2019, a Torino, è stato sottoscritto (nell'ambito del *Clean Air Dialogue* avviato con la Commissione europea) un Protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio, sei Ministeri, le Regioni e le Province autonome, che ha previsto l'adozione di un "Piano di azione" per 24 mesi e con un impegno di **400 milioni** di euro annui. Tale documento, alla cui proroga stanno lavorando le Amministrazioni interessate, contiene una serie di misure per il miglioramento della qualità dell'aria su alcuni ambiti di intervento relativi ai settori maggiormente responsabili delle emissioni in atmosfera. Esso prevede, tra l'altro, la definizione del Fondo per il finanziamento del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, il disincentivo all'acquisto di veicoli ad alte emissioni inquinanti, la riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dagli impianti termici alimentati a biomassa, nonché limitazioni all'utilizzo degli impianti di riscaldamento alimentati a gasolio e una riduzione delle emissioni inquinanti derivanti dalla chiusura o trasformazione di impianti termoelettrici alimentati a carbone.

Passando ad esaminare le procedure esistenti in materia di qualità dell'aria, l'Italia è interessata da due procedure in fase di contenzioso e due in fase di pre-contenzioso:

1. La procedura **2014/2147 (C-644/18)** riguarda il superamento dei valori limite applicabili alle concentrazioni di particelle PM10, calcolato sul valore limite giornaliero o annuale a seconda delle zone, nonché la mancata adozione, a partire dall'11 giugno 2010, di misure appropriate per garantire il rispetto di tali valori. Tale problematica riguarda, in modo particolare, le zone della Pianura Padana e coinvolge direttamente l'azione delle Regioni. Si tratta dell'unica procedura relativa alla qualità dell'aria definita con **sentenza di inadempimento**, in esecuzione della quale, oltre alle informazioni dettagliate già fornite alla Commissione lo scorso 10 marzo, dovranno essere sottoposte all'esame della Commissione le misure e il cronoprogramma degli ulteriori interventi strutturali e programmatici, a livello regionale e nazionale, per conseguire i valori limite giornalieri e annuali prefissati dalla Direttiva 2008/50.

2. Sulla procedura **2015/2043 (C-573/19)** è invece pendente il **ricorso alla Corte di Giustizia**, in ordine al superamento del valore limite annuale fissato sempre dalla Direttiva 2008/50 per le concentrazioni del biossido di azoto (NO₂), in diverse aree del territorio nazionale. A tal riguardo, si è proceduto al deposito del controricorso, corredato dai pertinenti documenti regionali, al fine di dimostrare che l'azione dell'Italia in tema di qualità dell'aria è in grado di uniformarsi alle prescrizioni comunitarie, nel rispetto dell'equilibrio di tutti gli interessi coinvolti.

3. La procedura **2020/2299** riguarda, attualmente, una nota di **messa in mora**, per cattiva applicazione della Direttiva 2008/50, per quanto concerne i valori limite di PM 2,5. La messa in mora è stata riscontrata illustrando le misure poste in essere, a livello nazionale e regionale, che, unitamente ad altre iniziative, hanno contribuito a definire un *trend* di concentrazione di PM 2,5 in consistente diminuzione.

4. Infine, l'Italia è interessata dalla procedura **2020/2220**, con una messa in mora per la mancata presentazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, di cui alla Direttiva 2016/2284 (NEC), concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati

inquinanti atmosferici. Ad oggi, sono stati forniti dettagliati elementi di riscontro, volti a superare i rilievi sollevati.

La protezione della Natura

Nel settore della protezione della Natura risulta avviata la procedura d'infrazione **2015/2163**, ad oggi in fase di **messa in mora complementare**, per la mancata designazione di Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e la mancata adozione delle misure di conservazione previste dalla direttiva *Habitat*. A fronte della suddetta lettera, sono state inviate alla Commissione informazioni dettagliate circa i progressi conseguiti, tanto nella designazione delle ZSC, quanto relativamente al lavoro avviato dal Ministero con le Regioni e le Province autonome, al fine di superare le criticità rilevate nell'individuazione degli obiettivi e delle misure di conservazione. Attualmente, sono **83** le ZSC designate, su un totale di **97** da designare. Dei restanti siti, solo **6** sono oggetto di procedura d'infrazione.

Il settore industriale

La procedura **2013/2177**, in fase di **parere motivato**, riguarda lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto e, in particolare, lo svolgimento delle attività di ambientalizzazione e il rispetto del relativo cronoprogramma. A tal riguardo, sono state fornite alla Commissione informazioni dettagliate circa gli interventi previsti dal Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, oltre ai chiarimenti richiesti in merito al nuovo piano industriale e agli obiettivi di produzione ivi previsti.

L'inquinamento acustico

La procedura **2013/2022**, anch'essa in fase di **parere motivato**, attiene alla non corretta attuazione della Direttiva 2002/49 sulla determinazione e gestione del rumore ambientale, con riferimento alle mappe acustiche strategiche. Al fine di superare le criticità rilevate, sono state fornite puntuali controdeduzioni alla Commissione, oltre alle indicazioni per individuare, sull'apposito portale, la documentazione ad oggi depositata.

La responsabilità ambientale

La procedura **2020/2111** riguarda la **messa in mora** per le possibili restrizioni all'accesso alla giustizia derivanti dal non corretto recepimento della Direttiva 2004/35 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. In risposta alla nota di messa in mora, sono stati forniti dettagliati elementi di risposta alla Commissione.

Il settore dell'energia

1. Nel settore dell'energia, l'unica procedura sulla quale è intervenuta una **sentenza di inadempimento** è la **2018/2044**, per il mancato recepimento della Direttiva 2013/59/EURATOM che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione

contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti. Sul punto, corre l'obbligo di rilevare che molto probabilmente non si arriverà ad una sentenza di condanna in quanto è stato adottato il decreto legislativo 101 del 2020, con il quale è stata recepita la suddetta Direttiva. La Commissione ha avviato l'analisi di conformità del decreto, formulando alcune osservazioni.

Le altre procedure sono tutte in fase di pre-contenzioso, essendo interessate da una **nota di messa in mora**:

2. Procedura **2021/0059** relativa al mancato recepimento della Direttiva 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica. Allo stato attuale, lo schema di decreto legislativo di recepimento, da adottare sulla base della delega contenuta nella legge 53 del 2021, risulta in fase di avanzata istruttoria.

3. Procedura **2020/2331** relativa alla mancata trasmissione della Strategia nazionale di ristrutturazione a lungo termine prevista dalla Direttiva 2010/31 sulla prestazione energetica dell'edilizia.

4. Procedura **2020/2266**, aperta per la mancata osservanza di alcune disposizioni della Direttiva 2011/70/EURATOM con riferimento al programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi.

5. Procedura **2020/2131**, relativa al Regolamento 2017/1938 concernente le misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

6. Procedura **2020/0206**, concernente il mancato recepimento della Direttiva UE 2019/692 in materia di mercato interno del gas naturale.

7. Procedura **2018/2021**, sulla non corretta trasposizione della Direttiva 2011/70/EURATOM che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi.

Il settore delle concessioni idroelettriche

In ultimo, per quanto attiene le concessioni idroelettriche, l'Italia è interessata dalla procedura **2011/2026**. La Commissione, con una **messa in mora complementare**, ha contestato sia il regime di proroga automatica delle concessioni idroelettriche di grande derivazione, sia la disciplina relativa all'indennizzo che il concessionario subentrante deve riconoscere all'uscente.

Il settore delle concessioni idroelettriche è un settore particolarmente delicato per i profili concorrenziali, da un lato, e per il rischio che i grandi gruppi energetici facciano cherry-picking degli impianti più redditizi, dall'altro.