

## ITALIA E UE : UN ANNO DI INFRAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE a cura di *Gianfranco Amendola*

### DISCARICHE

Negli ultimi mesi del 2004 risultano emesse numerose condanne della Corte europea di giustizia a carico dell'Italia per aver mantenuto in esercizio discariche senza la osservanza delle prescrizioni sancite a tutela della salute e dell'ambiente. In particolare, si segnalano le sentenze, emesse dalla quinta sezione il **9 settembre 2004** per le discariche di **Castelliri** (Frosinone) e di **Rodano** (Milano), quella emessa dalla stessa sezione il **25 novembre 2004** per la discarica dei rifiuti presso lo stabilimento **Enichem di Manfredonia** (Foggia) e quella per la discarica di **Campolungo** (comune di Ascoli Piceno) sulla riva destra del fiume Tronto, emessa il **16 dicembre 2004**.

Altre procedure in dirittura di arrivo riguardano la discarica di **Malagrotta** (Roma) e **Ca' di Capri** (Verona); in quest'ultimo caso per smaltimento di rifiuti pericolosi (PCB) senza autorizzazione.

**Il 23 marzo 2005**, la Commissione, “*venuta a conoscenza, sulla base di numerosi documenti, dell'elevato numero di discariche funzionanti illegalmente e senza controllo delle autorità pubbliche, alcune delle quali contenenti rifiuti pericolosi, presenti sul territorio italiano*”, comunicava di aver proposto un ricorso generale contro l'Italia per violazione della normativa sulle discariche.

### RECUPERO RIFIUTI

Altra condanna risulta emessa in tema di recupero di rifiuti (CGCE **7 ottobre 2004**, proc. C-103/02) in quanto l'Italia ha adottato in modo troppo estensivo e generico le procedure semplificate al posto dell'autorizzazione.

### INCENERIMENTO DEI RIFIUTI

Altra condanna riguarda la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/76/CE, **sull'incenerimento dei rifiuti**, il cui art. 21, n. 1, prevedeva che gli Stati membri adottassero le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ad essa entro il 28 dicembre 2002.

Il **4 dicembre 2004**, la Corte concludeva che <<la Repubblica italiana, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 dicembre 2000, 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva, in particolare dell'art. 21, n. 1, della medesima>>, con conseguente condanna anche alle spese.

Solo in data 29 aprile 2005 l'Italia adottava in tutta fretta e con numerosi errori il D. Lgs 133/05, già all'esame della Commissione europea per almeno 4 inadempienze rispetto alla direttiva.

### REGISTRO DI CARICO E SCARICO

Con ordinanza del **7 gennaio 2005**, la CGCE ha dichiarato la illegittimità della circolare Ministero dell'ambiente 14 dicembre 1999, in quanto *“l'obbligo di tenere un registro di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, riguarda tutti i produttori di questi rifiuti, tra cui gli studi medicodentistici, e non solo i produttori di rifiuti pericolosi che esercitano la loro attività sotto forma di un'impresa o di un ente.”*

### GRANDI IMPIANTI DI COMBUSTIONE

Altra condanna risulta emessa il **12 maggio 2005** in quanto la Repubblica italiana non ha adottato entro il termine prescritto (27 novembre 2002) le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del 23 ottobre 2001, 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni in atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione.

### ISCRIZIONE ALL'ALBO

Altra condanna risulta emessa dalla terza sezione della CGCE in data **9 giugno 2005**, in quanto *“la Repubblica italiana, permettendo alle imprese, in forza dell'art. 30, comma 4, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, che ha trasposto le direttive 91/156/CEE, relativa ai rifiuti, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e 94/62/CE, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, come modificato dall'art. 1, comma 19, della legge 9 dicembre 1998, n. 426:*

*– di esercitare la raccolta e il trasporto dei propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare senza obbligo di essere iscritte all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento rifiuti, e*

– di trasportare i propri rifiuti pericolosi in quantità che non eccedano i 30 chilogrammi e i 30 litri al giorno, senza obbligo di essere iscritte al medesimo Albo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 12 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE”.

## ALTRE PROCEDURE IN CORSO PER VIOLAZIONE NORMATIVA AMBIENTALE

### DIRETTIVA PCB-PCT

La Commissione ha avviato un procedimento nei confronti dell'Italia in sette casi diversi.

Il **27 febbraio 2002** la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che l'Italia aveva violato gli obblighi sanciti dalla direttiva sui PCB/PCT, in quanto non aveva stilato né comunicato alla Commissione, entro il termine prescritto del 16 settembre 1999, gli inventari delle apparecchiature contenenti quantità di PCB superiori al limite fissato. Da allora l'Italia ha inviato alla Commissione una sintesi degli inventari, ma non ha ancora notificato piani e bozze di piani validi per la decontaminazione e lo smaltimento delle apparecchiature contenenti PCB. La Commissione ha pertanto deciso, **alla fine del 2004**, di inviare all'Italia un **secondo ammonimento scritto (parere motivato) ai sensi dell'articolo 228 del trattato CE per mancato adempimento alla sentenza della Corte.**

In data **18 gennaio 2005** la Commissione comunicava di avere in corso 15 procedure contro l'Italia per violazione della normativa ambientale e che per 10 di queste violazioni aveva già deciso di deferire il nostro paese alla Corte di Giustizia.

Questo il testo della comunicazione:

**La Commissione europea sta portando avanti vari procedimenti di infrazione nei confronti dell'Italia, contestandole di avere violato in 15 casi la normativa ambientale dell'UE in materia di trattamento delle acque reflue, emissioni industriali, prevenzione degli incidenti industriali, valutazioni di impatto ambientale, conservazione di importanti habitat naturali, protezione di risorse idriche, controllo dell'inquinamento atmosferico, scambio delle quote di emissioni e giardini zoologici. Per dieci di queste violazioni la Commissione ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di giustizia delle Comunità europee. In un altro caso l'Italia ha ricevuto un parere**

***motivato che la invita a rispettare una precedente sentenza della Corte, per evitare di incorrere in gravi sanzioni pecuniarie.***

Il commissario per l'Ambiente Stavros Dimas ha dichiarato: *“Il rispetto della normativa ambientale dell'Unione europea consentirà all'Italia non solo di proteggere la ricchezza della sua biodiversità e delle sue risorse naturali ma anche di offrire ai suoi cittadini il contesto di vita gradevole che meritano. Ritengo preoccupante che l'Italia non abbia ancora attuato la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento che costituisce una misura chiave per il controllo delle emissioni industriali. Invito le autorità italiane ad impegnarsi ulteriormente per migliorare l'attuazione della normativa in questione.”*

**Parere motivato concernente il rispetto della pronuncia della Corte sulla insufficiente designazione da parte dell'Italia di Zone di Protezione Speciale per gli uccelli**

Il 20 marzo 2003 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che, non avendo ancora classificato numerosi territori come zone di protezione speciale (ZPS) per la protezione delle specie di uccelli tutelate dalla direttiva “Uccelli selvatici” e delle altre specie migratrici che ritornano regolarmente nel suo territorio, l'Italia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della suddetta direttiva. La direttiva impone agli Stati membri di designare siti importanti per le specie di uccelli minacciate di estinzione. Nonostante i progressi compiuti nella designazione dei siti e nella comunicazione dei relativi dati, complessivamente la rete presenta ancora alcune gravi carenze. Tali carenze sono più evidenti in Sicilia, Sardegna, Lombardia e Calabria. La Commissione ha pertanto inviato alle autorità italiane un parere motivato ai sensi dell'articolo 228 del trattato, sollecitandole ad adottare gli opportuni provvedimenti. In caso contrario l'Italia potrebbe essere nuovamente deferita alla Corte e incorrere in forti sanzioni pecuniarie.

**Lettera di costituzione in mora per mancato rispetto della pronuncia della Corte concernente i giardini zoologici**

Il 10 giugno 2004 la Corte ha riscontrato che l'Italia non aveva recepito nella propria legislazione nazionale una direttiva comunitaria diretta a regolare alcuni aspetti della gestione dei giardini zoologici (C302/03). Non avendo l'Italia ancora notificato le disposizioni normative necessarie, le è stata inviata una lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 228 del trattato, con la quale è stata invitata a recepire quanto prima la direttiva per non incorrere in forti sanzioni pecuniarie.

**Decisioni di deferire l'Italia alla Corte di giustizia delle Comunità europee**

La Commissione ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di giustizia per dieci violazioni diverse.

La prima riguarda la costruzione della terza linea di un **megainceneritore a Brescia**; si tratta di uno dei più grandi d'Europa, con una capacità di trattamento di circa 700 000 tonnellate l'anno. Sebbene i progetti di questo tipo e di queste dimensioni abbiano un considerevole impatto sull'ambiente e siano quindi soggetti obbligatoriamente ad una valutazione d'impatto ambientale (VIA) conformemente alla direttiva comunitaria VIA, per questo specifico progetto non è stata effettuata nessuna valutazione. Oltre a violare la direttiva VIA, il progetto contravviene anche ad una disposizione, relativa alla consultazione del pubblico, della direttiva sull'incenerimento dei rifiuti che prevede condizioni operative particolari e requisiti tecnici rigorosi e stabilisce valori massimi delle emissioni per gli impianti di incenerimento dei rifiuti e di coincenerimento di rifiuti e altri combustibili.

La seconda riguarda l'assenza **di impianti per il trattamento delle acque reflue** in un'agglomerato di comuni della provincia di Varese. Il mancato trattamento delle acque reflue ha provocato il grave inquinamento del fiume Olona, le cui acque vanno riversarsi nell'Adriatico che è un mare sensibile all'eutrofizzazione (eccessivo apporto di sostanze nutritive che determina delle fioriture algali e altri tipi di problemi). Le autorità italiane avrebbero dovuto garantire l'adeguato trattamento delle acque reflue già dalla fine del 1998, ai sensi della direttiva del 1991 concernente il trattamento delle acque reflue.

Tre decisioni riguardano la **legislazione comunitaria sulla conservazione della natura**. La direttiva "Habitat" tutela una serie di animali e di piante rari e minacciati di estinzione, nonché un insieme di habitat tipo mediante il loro inserimento nella rete comunitaria delle zone protette nota come "Natura 2000". La direttiva impone, tra l'altro, la valutazione, prima della loro realizzazione, di piani e progetti potenzialmente dannosi che possono esercitare un impatto sui siti di Natura 2000. L'Italia non ha rispettato queste disposizioni concedendo l'autorizzazione di costruzione malgrado l'esito negativo di tale valutazione, per (i) una strada forestale ("Koferalm", comune di Campo Tures, Parco naturale Vedrette di RiesAurina) e (ii) una via ferrata tra Vallenga e Alpe Stevia (comune di Selva di Val Gardena, nel Parco naturale PuezOdle) entrambe situate nelle Dolomiti, in provincia di Bolzano (TrentinoAlto Adige).

Tale valutazione non è stata fatta neanche (iii) per la nuova infrastruttura sciistica in fase di costruzione per il campionato mondiale di sci alpino del 2005, a Santa Caterina Valfurva (Sondrio), nel cuore del Parco nazionale dello Stelvio. Questo parco, istituito nel 1935, è uno dei più grandi e dei più antichi parchi naturali italiani con una ricca biodiversità alpina. Così facendo, l'Italia non ha rispettato le disposizioni della direttiva "Habitat" e della direttiva del 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La sesta decisione riguarda il mancato rispetto dei requisiti della direttiva **Seveso II**. Tale direttiva, il cui obiettivo è prevenire gli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e limitarne le conseguenze per la salute umana e per l'ambiente, sostituisce una precedente direttiva sullo stesso tema (la cosiddetta direttiva "Seveso I", dal nome della città italiana in cui nel 1976 si è verificato il grave incidente industriale che aveva poi portato all'elaborazione della direttiva), ampliandone il campo di applicazione e prevedendo disposizioni più incisive. La legislazione italiana in materia non è sufficientemente rigorosa. In particolare, la direttiva impone infatti agli Stati membri di vietare l'avvio dell'attività degli impianti nel caso in cui le misure adottate per la prevenzione e la riduzione di incidenti gravi siano nettamente insufficienti, mentre la legislazione italiana lascia alle autorità competenti la facoltà di vietare o meno l'avvio dell'attività.

La settima decisione riguarda il mancato rispetto, da parte dell'Italia, di un regolamento dell'UE che limita (e, a termine, intende sopprimere) l'uso di sostanze che riducono lo **strato di ozono**. Gli Stati membri devono in particolare indicare in quali zone e in che modo le sostanze che riducono lo strato di ozono (CFC-clorofluorocarburi, HCFC-idrobromofluorocarburi, halon e bromurodimetile) sono impiegati e quali provvedimenti siano stati presi per ridurre il loro impiego. L'Italia non ha rispettato questo obbligo.

L'ottava decisione riguarda la mancata attuazione da parte dell'Italia delle norme della direttiva sulla **prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC)** in relazione ai nuovi impianti attivati dopo l'entrata in vigore della direttiva, il 30 ottobre 1999. L'Italia pertanto non sta attuando la direttiva IPPC che disciplina il funzionamento di un gran numero di grossi impianti industriali agricoli che presentano un elevato potenziale inquinante. Essa istituisce un sistema di autorizzazioni che consente a impianti di questo genere di prevenire e ridurre in modo integrato,

l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo generato dalle loro attività.

La nona decisione riguarda la **normativa comunitaria concernente le acque**. Come vari altri paesi, anche l'Italia ha omesso di recepire nel proprio ordinamento la direttiva quadro sulle acque che costituisce l'elemento fondamentale della politica comunitaria di protezione delle risorse idriche e il quadro di riferimento per la tutela di tutti i tipi di corpi idrici nel territorio dell'UE. La direttiva mira, tra l'altro, a proteggere e rafforzare lo stato delle risorse idriche, nonché a promuoverne un uso sostenibile, finalizzato alla protezione a lungo termine delle risorse idriche. Tale direttiva doveva essere recepita negli ordinamenti nazionali degli Stati membri entro il 22 dicembre 2003.

L'ultima decisione riguarda il mancato recepimento completo nell'ordinamento italiano della **direttiva sullo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra**; il termine ultimo per il recepimento di tale direttiva era il 31 dicembre 2003.

### **Pareri motivati notificati all'Italia**

In tre casi, la Commissione ha inviato all'Italia degli "avvertimenti scritti finali", detti pareri motivati, destinati a garantire il rispetto delle prescrizioni ambientali comunitarie. In assenza di un'adeguata risposta, la Commissione può decidere di deferire alla Corte i casi elencati qui di seguito.

L'Italia ha recepito la direttiva sullo scambio di emissioni, tuttavia non ha presentato un **piano nazionale di assegnazione completo**. Questi piani sono necessari per prevedere il numero di quote di emissioni di gas serra che l'Italia intende assegnare alle sue industrie in modo che queste possano partecipare al sistema comunitario di scambio delle emissioni che sarà avviato nel 2005. Nel luglio 2004 l'Italia ha presentato un piano incompleto che non soddisfaceva i requisiti della direttiva.

Il secondo parere motivato riguarda la mancata trasmissione da parte dell'Italia di **dati sull'inquinamento atmosferico** per il 2002 per quanto riguarda la Calabria. Queste informazioni devono essere fornite ai sensi della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente.

Il terzo parere motivato concerne un **progetto di strada a scorrimento veloce a Imola** per il quale è stato deciso che la valutazione di impatto ambientale (VIA) era superflua, senza tenere conto dei suoi effetti cumulativi. Il progetto in questione prevede la modifica dell'asse stradale denominato "asse attrezzato" nel centro di Imola. In particolare la decisione di non effettuare una VIA per quanto riguarda la parte settentrionale dell'asse attrezzato (1,1 km) è stata adottata senza tenere conto degli effetti cumulativi dell'intero progetto e di un altro progetto correlato riguardante l'ampliamento di un centro commerciale.

**Il 18 ottobre 2005**, la Commissione comunicava di procedere contro l'Italia per altre 11 violazioni della normativa ambientale.

Questo, in sintesi, il testo della comunicazione:

La Commissione europea ha deciso di procedere contro l'Italia per undici casi di violazione della normativa ambientale. **Dieci dei casi in oggetto riguardano la mancata trasmissione di informazioni fondamentali sull'inquinamento atmosferico, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti, la valutazione di impatto ambientale e le biotecnologie**. Questa iniziativa rientra in una serie di decisioni riguardanti procedimenti di infrazione in campo ambientale nei confronti di vari Stati membri, di cui la Commissione sta dando comunicazione.

Stavros Dimas, Commissario responsabile dell'ambiente, ha dichiarato: "Nonostante i precedenti ammonimenti l'Italia non rispetta completamente la normativa ambientale comunitaria o non coopera adeguatamente per quanto concerne le nostre richieste di informazioni. Le autorità italiane devono adottare rapidamente le misure necessarie affinché i cittadini italiani e l'ambiente del loro paese possano beneficiare della protezione sancita dal diritto comunitario".

### **Valutazione dell'impatto ambientale**

La Commissione ha deciso di inviare al governo italiano un parere motivato complementare per il modo in cui l'Italia ha applicato la direttiva comunitaria sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA)[1] rispetto alla realizzazione delle "infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale". La normativa italiana prevede una procedura di valutazione dell'impatto ambientale diversa per questo tipo di progetti, relativa al progetto preliminare, la quale, secondo la Commissione, non garantisce sufficientemente che la procedura di VIA sia aggiornata qualora un progetto sia modificato rispetto al progetto iniziale.

La direttiva VIA impone alle autorità di esaminare l'impatto ambientale di progetti di infrastruttura importanti e di consultare la popolazione prima di decidere se autorizzare la realizzazione. Essa deve essere interpretata nel senso che impone che la VIA sia aggiornata in caso di modifiche a un progetto che possano cambiarne significativamente l'impatto complessivo rispetto alla versione iniziale.

### **Mancanza di cooperazione con la Commissione**

La Commissione ha inoltre inviato all'Italia dieci lettere di costituzione in mora per aver violato l'articolo 10 del trattato, a norma del quale gli Stati membri devono cooperare con la Commissione per consentire a quest'ultima di eseguire i propri compiti. Nel maggio 2005 la Commissione ha inviato richieste di informazioni per i casi seguenti, seguite da un sollecito nel mese di luglio, ai quali l'Italia non ha mai risposto:

- Un caso riguardante l'ampliamento della **base militare sull'isola della Maddalena (Sassari)**, costituito da una struttura galleggiante lunga 100 m e larga 10. L'intervento è suscettibile di avere un impatto significativo sulla zona di conservazione dell'Arcipelago della Maddalena, che l'Italia ha proposto come sito da includere nella rete Natura 2000 di siti di conservazione istituita dalla direttiva Habitat[2].
- Due casi riguardanti l'incenerimento di rifiuti. Uno riguarda il progetto di un grande **inceneritore (con una capacità di 240 000 t/anno) a Ischia Podetti (Trento)**, di cui non è stato valutato l'impatto su tre siti di interesse comunitario posti nelle vicinanze. L'altro riguarda un **impianto per l'incenerimento di combustibile derivato da rifiuti (CDR) a Corteolona (Pavia)**, con una capacità di 60 000 t/anno, costruito in violazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale.
- Due casi riguardanti progetti di **infrastrutture sciistiche**. Il primo, a **Pinzolo-Madonna di Campiglio (Trento)**, nelle Dolomiti dell'Adamello-Brenta, riguarda vari siti naturali di interesse comunitario ed un'area che avrebbe dovuto essere designata zona di protezione speciale a norma della direttiva comunitaria sulla conservazione degli uccelli selvatici[3]. Il secondo, un progetto per lo **sci di fondo a Selva di Progno (Verona)**, interessa un sito naturale che, oltre a essere classificato di interesse comunitario, è anche protetto dalla direttiva sugli uccelli selvatici (sito "Monti Lessini-Pasubio- Piccole Dolomiti vicentine").

- Tre casi riguardanti **progetti idroelettrici**. Uno, per impianti idroelettrici in **Val Masino (Sondrio)**, interessa due siti naturali di interesse comunitario, il “Val di Mello Piano di Preda Rossa”, che è anche una zona di protezione speciale per gli uccelli selvatici, e il sito “Bagni di Masino Pizzo Badile Pizzo del Ferro”. Il secondo consiste in **un programma della Regione Lombardia** per l’uso delle risorse idriche, il quale ha fissato regole per l’uso delle acque fluviali per scopi idroelettrici che non corrispondono alle disposizioni procedurali e sostanziali della direttiva Habitat. La Commissione ha inoltre chiesto informazioni su un caso riguardante la gestione delle risorse idriche nel **Lago d’Idro (Brescia)** in quanto è stato segnalato alla Commissione che l’uso dell’acqua del lago avrebbe conseguenze negative sul sito naturale di importanza europea “Lago d’Idro”.
- Un caso riguardante la gestione dei **rifiuti di imballaggio nella Regione Campania**, che non ha istituito sistemi di restituzione e raccolta dei rifiuti in conformità ai requisiti della direttiva comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio[4].
- Un caso riguardante le misure nazionali concernenti la **coesistenza di colture geneticamente modificate e l’agricoltura convenzionale**. La Commissione ha chiesto all’Italia di fornire informazioni sulle misure adottate per assicurare che un decreto legge italiano[5] sia conforme alla direttiva comunitaria[6] sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati. In questi casi la Commissione ha ricevuto denunce da parte di cittadini/organizzazioni secondo cui la legislazione comunitaria non sarebbe applicata correttamente in Italia. Non rispondendo alle richieste di informazioni della Commissione, l’Italia viola gli obblighi derivanti dal trattato. Senza l’attiva cooperazione degli Stati membri la Commissione non può svolgere i propri compiti e garantire che la legislazione ambientale dell’UE sia applicata correttamente dagli Stati membri.

La Commissione europea ha inviato pareri motivati a Italia, Spagna e Grecia per non aver rispettato le disposizioni di base della **direttiva quadro in materia di acque**. La designazione dei rispettivi distretti idrografici secondo i tempi previsti, che avrebbe dovuto avvenire già nel giugno dell’anno scorso, è uno degli elementi fondamentali necessari per ottenere una buona qualità di tutte le risorse idriche. La Commissione ha inoltre inviato pareri motivati all’Italia e alla Grecia per non aver trasmesso studi ambientali sull’attuale stato delle loro risorse idriche. Questa iniziativa rientra in una serie di decisioni riguardanti procedimenti di infrazione in campo ambientale nei confronti di vari Stati membri, di cui la Commissione sta dando comunicazione. Stavros Dimas, il commissario responsabile dell’ambiente, ha commentato così queste decisioni: “I cittadini europei hanno il diritto di avere acqua pulita e un ambiente sano. L’applicazione corretta e tempestiva di questa direttiva ambiziosa aiuterà l’Italia, la Spagna e la Grecia a gestire meglio le loro preziose risorse idriche. Mi aspetto che questi paesi adempiano in tempi brevi agli obblighi previsti dalla direttiva”.

### DEFINIZIONE DI RIFIUTO

L’Italia si è sempre distinta in Europa per i suoi tentativi di sottrarre all’ambito della disciplina comunitaria sui rifiuti i residui destinati al riutilizzo, collezionando numerose condanne della Corte europea.

L’ultima di queste condanne è stata emessa l’**11 novembre 2004** con la sentenza NISELLI a proposito della <<interpretazione autentica>> della nozione di rifiuto operata dall’art. 14 del decreto legge n. 138/08 con specifico riferimento ai rottami ferrosi. La risposta dell’Italia è stata di approvare subito dopo la legge delega

sull'ambiente, in cui, in totale contrasto con la sentenza NISELLI, si ribadisce che i rottami metallici destinati al recupero non sono rifiuti. Proprio per tale contrasto, la questione è stata sottoposta alla Corte costituzionale.

Tuttavia, per la Commissione si è trattato, con ogni evidenza, di un comportamento non tollerabile, per cui non solo ha già iniziato un nuovo procedimento contro l'Italia con riferimento al citato art. 14, ma il **5 luglio 2005** ha inviato al nostro Ministro degli Esteri una comunicazione in cui, con toni durissimi ed inusitati ci contesta un permanente comportamento contrario alla normativa comunitaria e ci diffida a rientrare nella legalità

Ne riportiamo il testo integrale, peraltro già pubblicato su questo sito:

“Signor Ministro, vorrei richiamare la Sua attenzione sulla direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE (d'ora in avanti la “direttiva”). L'articolo I(a) di questa direttiva recita:

*Ai sensi della presente direttiva, si intende per: a) “rifiuto “: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.*

*La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, preparerà, entro il 1 aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura.* Conformemente a quanto stabilito in questa disposizione, la Commissione ha adottato un elenco di rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Tale elenco, nella versione vigente (decisione della Commissione 2000/532/CE, modificata dalle decisioni 2001/118/CE, 2001/119/CE e 2001/573/CE), contiene varie voci che si riferiscono a rottami ed altri rifiuti regolarmente riutilizzati nell'industria siderurgica e metallurgica, quali, a titolo di esempio, gli imballaggi metallici (codice 150104), i metalli ferrosi e non ferrosi provenienti dai veicoli fuori uso (codici 160117 e 160118), ferro, acciaio, metalli misti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione (codice 1704), metalli ferrosi e non ferrosi prodotti da operazioni di frantumazione di rifiuti contenenti metalli (codici 191001 e 191002) o dal trattamento meccanico dei rifiuti (codici 191202 e 191203). Detto elenco contiene anche, in corrispondenza del codice 191210, la voce “rifiuti combustibili (CDR: combustibile derivato da rifiuti)”. L'articolo 1, lettera a), della direttiva ha costituito l'oggetto di una cospicua giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha stabilito, fra le altre cose, che la definizione di rifiuto dipende dal significato del termine “disfarsi”, il quale deve essere interpretato in maniera estensiva; che i residui di consumo ricadono nell'ambito della nozione di rifiuto; che taluni materiali o materie prime derivanti da processi di fabbricazione possono in determinati casi costituire “sottoprodotti”, non ricadenti nell'ambito della nozione di rifiuto, soltanto a determinate condizioni, fra le quali che i materiali siano effettivamente riutilizzati, senza trasformazione, nel corso del processo di produzione (cfr, da ultimo, la sentenza in causa C-457/02 dell'11 novembre 2004).

L'articolo I(a) della direttiva 75/442/CE è stato trasposto nella legislazione italiana dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, recante “attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio” (di

seguito: “il decreto legislativo 22/1997”). Ai sensi di tale disposizione, è da intendersi per rifiuto *qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate all'allegato A e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*. L'allegato A al decreto legislativo n. 22/97 riproduce l'allegato I della direttiva 75/442/CEE come modificata. L'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 22/1997 prevede l'esclusione di alcune categorie di rifiuti dal campo di applicazione del decreto. La legge 15 dicembre 2004, no 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione” (GURI n° 302 del 27 dicembre 2004 — Supplemento Ordinario n° 187), contiene alcune disposizioni che hanno modificato il decreto legislativo 22/1997. Fra queste, si trovano le seguenti:

- l'articolo 1, comma 25, il quale ha stabilito che: *In attesa di una revisione complessiva della normativa sui rifiuti che disciplini in modo organico la materia, alla lettera a) del comma 29, sono individuate le caratteristiche e le tipologie dei rottami che, derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo, sono definibili come materie prime secondarie per le attività siderurgiche e metallurgiche, nonché le modalità affinché gli stessi siano sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti;*
- l'articolo 1, comma 26, il quale ha stabilito che: *Fermo restando quanto disposto dall'articolo 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazione dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sono sottoposti al regime delle materie prime e non a quello dei rifiuti, se rispondenti alla definizione di materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche di cui al comma 1, lettera q-bis), dell'articolo 6 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, introdotta dal comma 29, i rottami di cui al comma 25 dei quali il detentore non si disfi, non abbia deciso o non abbia l'obbligo di disfarsi e che quindi non conferisca a sistemi di raccolta o trasporto di rifiuti ai fini del recupero o dello smaltimento, ma siano destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego nei cicli produttivi siderurgici o metallurgici;*
- l'articolo 1, comma 27, il quale ha stabilito che: *I rottami ferrosi e non ferrosi provenienti dall'estero sono riconosciuti a tutti gli effetti come materie prime secondarie derivanti da operazioni di recupero se dichiarati come tali da fornitori o produttori di Paesi esteri che si iscrivono all'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti con le modalità specificate al comma 28;*
- l'articolo 1, comma 29, il quale ha stabilito che: *Al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sono apportate le seguenti modificazioni:*
  - a) all'articolo 6, comma 1, dopo la lettera q) sono aggiunte le seguenti: *“q-bis) materia prima secondaria per attività siderurgiche e metallurgiche: rottami ferrosi e non ferrosi derivanti da operazioni di recupero e rispondenti a specifiche Ceca, Aisi, Caef Uni, Euro o ad altre specifiche nazionali e internazionali nonché i rottami scarti di lavorazioni industriali o artigianali o provenienti da cicli produttivi o di consumo, esclusa la raccolta differenziata, che possiedono in origine le medesime caratteristiche riportate nelle specifiche sopra menzionate;*
  - b) all'articolo 8, comma 1, dopo la lettera f-quater) è aggiunta la seguente: *“f-quinquies) il combustibile ottenuto dai rifiuti urbani e speciali non pericolosi, come descritto dalle norme tecniche Uni 9903-1 (RDF di qualità elevata), utilizzato in co-combustione, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 11 novembre 1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 292 del 14 dicembre 1999, come sostituita dall'articolo 1 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 marzo 2002, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 71 del 25 marzo 2002, in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici, come specificato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2002, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 60 del 12 marzo 2002 “.*

Sia l'articolo 1, comma 26, congiuntamente ai commi 25 e 27 ed al comma 29, lettera a), che l'articolo 1, comma 29, lettera b), sebbene con modalità differenti (nel primo caso per mezzo della modifica dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 22/1997; nel secondo caso per mezzo della modifica dell'articolo 8, comma 1, di detto decreto legislativo) hanno per conseguenza la tassativa esclusione dal regime dei rifiuti di sostanze od oggetti i quali possono invece ricadere nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 1 della direttiva 75/442/CEE. A parere della Commissione, queste esclusioni, che hanno per effetto la non applicabilità delle disposizioni sulla gestione dei rifiuti di cui alla direttiva, è contraria alla direttiva stessa, che non può essere derogata da una norma di diritto interno, e che non prevede alcuna esclusione dal suo ambito di applicazione per i rottami derivanti come scarti di lavorazione oppure originati da cicli produttivi o di consumo e riutilizzabili nell'industria siderurgica o metallurgica, né per il combustibile ottenuto dai rifiuti.

*I rottami utilizzati in attività siderurgiche e metallurgiche*  
Benché i materiali ferrosi e non ferrosi risultanti da operazioni di recupero complete possano legittimamente non definirsi rifiuti, l'esclusione tassativa dalla nozione di rifiuto di cui alla direttiva degli scarti di lavorazioni industriali o artigianali, o degli scarti provenienti da cicli produttivi o di consumo, i quali rispondono a determinate caratteristiche o *standard* utilizzati dall'industria siderurgica o metallurgica, è contraria alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1 della direttiva, anche se tali materiali sono destinati in modo oggettivo ed effettivo all'impiego nei cicli produttivi siderurgici o metallurgici.

Analogamente, tale contrarietà alla direttiva è da riscontrarsi anche nell'esclusione dal regime dei rifiuti di rottami provenienti dall'estero sulla base di una semplice dichiarazione del fornitore o produttore (che a tal fine deve iscriversi alla sezione dell'albo nazionale di cui all'art 1, comma 28 della legge n° 308). Si deve osservare che il requisito della rispondenza ad una specifica CECA, MSI, CAEF, UNI, EURO o ad altre specifiche nazionali e internazionali non implica necessariamente che la sostanza o oggetto è stato recuperato ed ha pertanto perso le caratteristiche di rifiuto che ne giustificano l'assoggettamento al sistema dei controlli di cui alla direttiva (cfr, per analogia, sentenza del 19 giugno 2003 in causa C-444/00, par. 75).

La Commissione ritiene invece che l'effettivo impiego nei cicli dell'industria siderurgica o metallurgica possa, nella realtà, corrispondere proprio alle operazioni di recupero di rifiuti che la direttiva 75/442/CEE modificata sottopone a controllo. Tali operazioni fanno parte, ai sensi della direttiva, della gestione dei rifiuti (articolo 2d) e come tali devono essere oggetto del sistema di sorveglianza istituito dalla direttiva stessa. *Il combustibile ottenuto dai rifiuti (RDF- Refuse Derived Fuel)*  
Con riferimento all'esclusione dell'RDF rispondente alle norme tecniche italiane UNI 9903-i ("RDF di qualità elevata"), qualora utilizzato in determinati processi di Co- combustione in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici, dal campo di applicazione del decreto legislativo n° 22/1997, si deve osservare in primo luogo che la qualifica di rifiuto di tale materiale è riconosciuta dallo stesso legislatore italiano, come dimostra l'inclusione dello stesso all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n° 22/1997, il quale contiene un elenco di sostanze od oggetti che — pur ricadendo nella definizione di rifiuto di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n° 22/97 — vengono esclusi dall'ambito di applicazione dello stesso. Si deve aggiungere tuttavia che, anche qualora l'esclusione dell'"RDF di qualità elevata" dall'ambito della disciplina nazionale sui rifiuti fosse stata operata con modalità diverse, ad esempio escludendo tale materiale dall'articolo 6, comma 1, lettera a, del decreto legislativo, tale esclusione sarebbe comunque in palese contrasto con l'articolo 1 della direttiva. E' infatti pacifico che il combustibile derivato da rifiuti sia a tutti gli effetti un rifiuto fino a

quando lo stesso non viene combusto per produrre energia (ad anche successivamente, limitatamente ai residui delle operazioni di combustione). Il combustibile derivato da rifiuti non può essere definito come il risultato di un'operazione di recupero completa, in quanto è il risultato di un processo di selezione e miscelazione di rifiuti, che mantengono tale caratteristica anche dopo detto trattamento. Questa categoria di rifiuto è esplicitamente elencata nel catalogo europeo dei rifiuti (codice 191210). Inoltre, poiché questa categoria di rifiuti non è elencata all'allegato 11 del Reg. (CEE) n° 259/93 relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, le spedizioni transfrontaliere di RDF sono soggette alle procedure di notifica ed ai controffitti previsti da questo Regolamento. Inoltre, la direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti prevede appositi limiti di emissione per i processi di combustione dei rifiuti i quali si applicano anche alle installazioni di co-combustione (quali impianti di produzione di energia e cementifici). L'esclusione prevista dalla legge n° 308/2004 vanifica l'effetto utile di questa direttiva, con riferimento alle installazioni che bruciano RDF di elevata qualità. Si deve osservare che l'aver limitato l'esclusione dal regime dei rifiuti all'RDF "di qualità elevata", cioè rispondente alle norme tecniche UNI, non rileva ai fini dell'analisi che precede. Detta norma tecnica — la quale, occorre altresì evidenziare — non è nemmeno una norma comunitaria — stabilisce requisiti di composizione del combustibile, distinguendo, in base alla composizione dello stesso, fra "RDF di qualità normale" e "RDF di qualità elevata" (solo il secondo viene escluso dal regime dei rifiuti). Tuttavia, la semplice minore presenza di umidità e sostanze inquinanti, nonché il maggior potere calorifico dell'RDF di qualità elevata rispetto all'RDF di qualità normale, non sono elementi decisivi per poter concludere nel senso dell'esclusione dell'RDF di qualità elevata dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'articolo 1 della direttiva come interpretato dalla Corte, come non è rilevante il fatto che — per rispondere alla norma UNI — l'RDF deve essere stoccato, movimentato e trasportato con modalità tali da evitare spandimenti accidentali, fenomeni di autocombustione o di formazione di miscele esplosive e contaminazione di aria, acqua e suolo.

*La reiterazione e persistenza della violazione dell'articolo 1, lettera a) della direttiva*

Le disposizioni di cui alla legge n° 308 del 15 dicembre 2004, le quali a parere della Commissione sottraggono indebitamente alcuni rifiuti dall'ambito di applicazione della normativa nazionale di trasposizione della direttiva, costituiscono la reiterazione di una prassi legislativa consolidata in Italia e contraria alla direttiva, nonostante le molte pronunce della Corte di Giustizia in materia. È sufficiente ricordare che lo stesso articolo 14 della legge n° 178 del 2 agosto 2002, che viene fatto salvo dall'articolo 1, comma 26, della legge n° 308 del 15 dicembre 2004 (*"Fermo restando quanto disposto dall'articolo 14 del decreto-legge 8 luglio 2002, n° 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n° 178..."*) ha formato oggetto di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte di Giustizia, in data 11 novembre 2004 (sentenza in causa C-457/02), nella quale la Corte ha dichiarato che la nozione di rifiuto di cui alla direttiva non può essere interpretata come invece avviene in Italia in forza di detta disposizione. Sul punto, è in corso anche una specifica procedura di infrazione contro l'Italia ex articolo 226 del Trattato CE (procedura n° 2002/2213). Tuttavia, invece di adeguare la normativa italiana alla luce dell'interpretazione data dalla Corte nella summenzionata sentenza, la legge n° 308 non solo ha "fatto salvo" l'articolo 14 della legge 178/2002, ma ha altresì introdotto nella normativa italiana talune nuove esclusioni contrarie alla direttiva. Si sottolinea inoltre, sempre ad ulteriore evidenza dell'esistenza in Italia di una consolidata pratica legislativa contraria alla direttiva, che sono attualmente in corso alcune procedure di infrazione ex articolo 226 del Trattato contro l'Italia, specificamente per quanto riguarda le restrizioni effettuate dalla normativa italiana alla nozione di rifiuto con riferimento alle terre da scavo (causa C-2005/194), ai

rifiuti di origine alimentare (causa C-2005/195) ed ai veicoli fuori uso (procedura n° 2003/2204). Anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo no 22/1997 il tema della nozione di rifiuto in Italia è stato oggetto di alcune pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia dalle quali è emersa chiaramente l'incompatibilità della normativa italiana alla direttiva (si ricordano, a titolo di esempio, la sentenza del 28 marzo 1990 in causa C3 59/88 e la sentenza del 25 giugno 1997 in causa C-304/94 et al.).  
Che la prassi di introdurre nella legislazione italiana restrizioni all'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE risulti essere consolidata e persistente, pare infine essere ulteriormente dimostrata dall'introduzione dell'articolo 1, comma 31, della legge n° 308 del 2004, il quale autorizza il Ministero dell'Ambiente a modificare il decreto del 5 febbraio 1998 (il quale disciplina il ricorso alle "procedure semplificate" di autorizzazione di determinate attività di recupero di rifiuti) al fine di esonerare dall'ambito della nozione di rifiuto la "lolla di riso", scarto derivante dalla produzione dell'industria agroalimentare.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ritiene che,

- avendo adottato e mantenendo in vigore l'articolo 1, commi da 25 a 27 e comma 29 della legge n° 308 del 15 dicembre 2004, per mezzo del quale alcune sostanze od oggetti, i quali ai sensi della direttiva 75/442/CEE modificata sono da considerarsi rifiuti, vengono invece sottratti all'ambito della legislazione italiana sui rifiuti, e,
- avendo come prassi consolidata e persistente quella di adottare disposizioni volte a restringere l'ambito di applicazione della direttiva 75/442/CEE in Italia, con riferimento alla definizione di rifiuto di cui all'articolo 1, lettera a) della direttiva,

la Repubblica italiana sia venuta meno agli obblighi previsti dalla direttiva 75/442/CEE come modificata dalla direttiva 91/156/CEE";

## **IL CONTRASTO CON LA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005**

La situazione è tanto più paradossale se si considera che a febbraio 2005 il nostro paese ha emanato la **legge 4 febbraio 2005**, recante << *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*>>, proprio per garantire che il nostro paese adempia agli obblighi comunitari attraverso un adeguamento costante alla normativa ed alla giurisprudenza comunitarie. Infatti, <<la presente legge..... garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea>>, fra cui quelli che <<conseguono all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario>> (art. 1). A tal fine, <<il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie..... entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento

un disegno di legge recante " Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle comunità europee "; tale titolo è completato dall'indicazione "legge comunitaria", seguita dall'anno di riferimento>>, nella cui relazione <<il Governo riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana>> (art. 8). E, di conseguenza, << *il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato dalla legge comunitaria annuale, che reca: a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1; b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana...*>> (art. 9). Peraltro, in caso di urgenza, <<il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche o monetarie può proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento>> al di fuori dei normali tempi previsti per la legge comunitaria ordinaria (art. 10).

Gianfranco Amendola