

# SITI DI DISCARICA ABUSIVA, UNA QUESTIONE DI LEGALITÀ

NEL 2003 È STATA RICONTRATA L'INFRAZIONE ALLA NORMATIVA EUROPEA PER OLTRE 200 SITI DI DISCARICA REALIZZATI ABUSIVAMENTE. DAL 2014 L'ITALIA PAGA INGENTI SANZIONI. L'ATTIVITÀ DI BONIFICA, A TUTELA DELLA SALUTE E DELL'AMBIENTE, È PORTATA AVANTI OGGI ANCHE GRAZIE ALL'OPERATO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO E CON IL SUPPORTO DEL SNPA.

**D**ibattere di questo tema è uno degli argomenti strategici del paese, in quanto trattare di risanamento territoriale, con origini, per di più, non da cause naturali, ma da precise e accertate origini antropiche, colpose o dolose, deve preoccupare tutti noi per evitare in futuro quanto successo e quindi realizzare le indispensabili azioni risanatrici, colpire le responsabilità per i cattivi iter amministrativi dei lavori effettuati, perseguire i reati di corruzione esistenti, bloccando le infiltrazioni criminali accertate in questo settore, e quindi alla fine proporre adeguate e possibili soluzioni che evitino il ripetersi di tali gravi dissesti economici e ambientali per il nostro paese.

## Il vulnus dell'infrazione europea

Non possiamo non prendere inizio per questa nostra trattazione dal perché e dal come tutto questo ha avuto inizio, quindi dalle cause, dal *vulnus*, che ha dato origine all'infrazione europea nel 2003, alla prima sentenza del 2007 e poi all'inizio del pagamento della sanzione dell'Italia all'Unione europea per i 200 siti di discarica abusivamente realizzati, a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea del 2 dicembre 2014. L'Italia è stata condannata con la prima sentenza del 2007 in quanto nel proprio territorio insistevano un certo numero di discariche non in regola con le direttive rifiuti 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE.

In particolare, dagli anni 70, l'Europa iniziò a dettare le prime norme di corretta gestione e smaltimento dei rifiuti sul territorio europeo e l'Italia realizzò in quegli anni, in modo difforme dalla norma, siti che accoglievano rifiuti di tipo Rsu (rifiuti solidi urbani) o che non avevano le caratteristiche per accogliere e conservare in sicurezza rifiuti o che non possedevano le necessarie autorizzazioni



FOTO: ARCH. CARABINIERI

1

per essere considerate discariche legalmente riconosciute.

In effetti, i 108 sopralluoghi effettuati dai Carabinieri dell'Ufficio, numerosi e ripetuti in molti degli 80 siti assegnati al Commissario dal Consiglio dei ministri con le due successive delibere, i primi 58 in occasione della nomina del 24 marzo del 2017 e gli altri 22 con una seconda delibera del Consiglio dei ministri il 22 novembre 2018, hanno mostrato e dimostrato che nella maggior parte dei casi i siti di Rsu erano stati localizzati in zone rurali e montane lontane dai centri abitati "abbancando" i rifiuti nelle pendenze orografiche naturali, "buttando" o "scaraventando" senza alcuna precauzione i rifiuti da monte a valle delle colline nei greti dei fiumi o in torrenti, in zone che non possedevano molte volte le caratteristiche e gli approntamenti tecnici dei substrati geologici sottostanti a ricevere rifiuti; o, altra tipologia riscontrata, sono stati ammassati i rifiuti vicini a siti industriali

trasformando queste zone da depositi temporanei a definitivi (attorno all'area di Marghera a Venezia o ad Augusta vicino al sito industriale di Priolo-Gargallo).

Dall'anno 2003 (inizio dell'infrazione) al 2014 (inizio del pagamento della sanzione) molti siti sono stati risanati da parte dei Comuni e delle Regioni, per bloccare l'origine degli inquinanti che gli stessi producevano sul territorio, ma 200 di essi, quelli colpiti da sanzione, sono rimasti senza cure di riqualificazione alcuna, diventando nel tempo siti "orfani" di cure, di fatto e di origine per le responsabilità connesse.

1. La firma del Protocollo fra il Commissario per la bonifica delle discariche abusive sanzionate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, Gen. B. CC Giuseppe Vadala, e il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho, avvenuta il 7 novembre 2018 nella sede della Dna.

Due considerazioni: la prima: pur considerando l'emergenza che molte amministrazioni comunali hanno dovuto gestire negli anni 70, 80 e anche 90 relativa allo smaltimento dei rifiuti, è stato grave l'errore e gravissime le conseguenze di reperire siti e aree naturali senza condizioni di esercizio di questa particolare attività e fare sversare rifiuti a volte non solo di Rsu, ma anche speciali, in zone anche pregevoli territorialmente che non potevano contenere gli inquinamenti, ma che nel lungo periodo avrebbero rilasciato inquinanti con pericoli per la salute umana e la salubrità ambientale.

Seconda considerazione: la realizzazione di questi siti è stata scoperta allora, per la prima volta nel 1986, e poi attraverso quattro successivi monitoraggi (1996, 2002, 2008 e 2016) dal Corpo forestale dello Stato, oggi, Carabinieri Forestale, che hanno effettuato queste attività proprio per prevenire, scoprire, attenzionare, accertare per tempo le responsabilità e, in ultima analisi, rimediare alle manomissioni abusive delle aree; questa prima attività di visione preventiva, cura e verifica del territorio è stata quella che oggi, grazie all'intervento dell'Unione europea, ci ha fatto mettere all'opera per rimediare ai danni prodotti, risanare il territorio e accorgerci dell'esistenza di siti abusivi di discariche non creando e bloccando ulteriori "terre dei fuochi", al plurale, come evidenzia il ministro per l'Ambiente e la tutela del territorio e del mare, Sergio Costa, da risanare nell'interesse delle comunità cittadine che occupano queste aree.

## Situazione e obiettivi della missione

L'Italia ha iniziato il 2 dicembre 2014 a corrispondere all'Unione europea una sanzione di € 42.800.000 ogni sei mesi, meccanismo con il quale la Corte di giustizia Ue ha agevolato il nostro paese apponendo, come prima ratio, una sanzione decrescente diversificata, di € 200.000 per ogni sito di Rsu bonificato o messo in sicurezza e di € 400.000 per i siti di rifiuti speciali, e prevedendo inoltre, *ad adiuvandum*, anche due finestre annuali nelle quali il governo italiano ha la possibilità di consegnare e trasmettere la documentazione che attesta l'avvenuta bonifica o messa in sicurezza alla Dg Ambiente dell'Ue e quindi fare discendere più rapidamente la sanzione. Oggi, dopo sette semestralità di penalità complessive, di cui le prime quattro curate dagli Uffici del ministero dell'Ambiente e le ultime tre (dal 24



FOTO: ARCH. CARABINIERI

2

marzo 2018) curate dal Commissario, la sanzione dagli € 42.800.000 iniziali di esercizio è discesa a € 11.600.000, con una diminuzione di € 30.400.000. Complessivamente, dal 2 dicembre 2014 l'Italia ha corrisposto alla Ue una somma totale di € 247.000.000. D'altro canto, possiamo considerare che, grazie all'azione del governo, dal 2014 sono stati regolarizzati e quindi risanati a oggi 146 siti, con un risparmio annuale sulle sanzioni di € 58.800.000.

L'azione del Commissario e della *task force* dell'Arma in tre semestralità (V, VI e VII) ha portato alla bonifica o alla messa in sicurezza di 28 siti, con un risparmio di € 11.200.000 per le casse dello Stato. Degli 80 siti assegnati, devono esserne regolarizzati ancora 54. Per 8 di essi è stata trasmessa la relativa documentazione a Bruxelles attraverso la Struttura di missione delle infrazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri il 2 dicembre scorso. Per i 46 restanti, è programmata la regolarizzazione di altri 20 siti nel 2019 e per gli ultimi 26, che rappresentano anche i casi più complessi, si è stabilito un cronoprogramma finale nel 2020/2021, al massimo nel 2022, per cui speriamo che nei prossimi 3/4 anni l'infrazione possa essere definitivamente cancellata.

La sentenza dell'Unione europea richiede tre condizioni affinché il risanamento possa dirsi completato: l'apposizione della recinzione del sito affinché non venga più utilizzato come discarica; l'allontanamento dei rifiuti pericolosi affinché non producano più inquinamento pernicioso; l'eliminazione delle fonti di inquinamento nocivo per la salute umana e la salubrità dell'ambiente.

## Modus operandi e strumenti

In questi 19 mesi di attività, per raggiungere i risultati sopra detti è stato utilizzato l'unico metodo che si è ritenuto possibile adottare e si è poi rivelato efficace nei risultati: quello delle sinergie fra tutti i soggetti istituzionali e associativi interessati (Comuni, Regioni, Uffici territoriali del governo, magistratura, stazioni appaltanti, istituzioni tecniche e scientifiche, associazioni) e quello del coordinamento e impulso delle attività realizzative. In questo senso, gli unici poteri speciali su cui ha fatto affidamento il Commissario sono stati quello di creare e ricercare consenso attorno all'opera risanatrice da realizzare e quello della condivisione degli obiettivi da raggiungere nel minore tempo possibile: *"fare veloce ma bene"*. La velocità nel diminuire la sanzione non è da raggiungere ad ogni costo, in quanto sono tre i limiti o i paletti da tenere in conto e per i quali il tempo è prezioso: disinquinare in modo puntuale, utilizzare bene i fondi messi a disposizione, accertare le responsabilità dell'origine dell'inquinamento, ma anche degli iter amministrativi effettuati; accelerare o "disincagliare" le Conferenze dei servizi o le riunioni operative decisorie e condividere gli obiettivi *ab origine* fra i principali soggetti

2. Sito nel Comune di Filettino (FR) ove è stata realizzata la messa in sicurezza dei territori dove erano stati sversati rifiuti.
3. Sito di discarica abusiva sulla bella spiaggia del Comune di Pizzo (Vibo Valentia), dove è stata predisposta l'attività di asportazione dei rifiuti.

interessati (Commissario, Comuni, progettisti e ditte, ma soprattutto – e sottolineo soprattutto – con il Sistema nazionale di protezione ambientale) sono attività decisive per diminuire i tempi dell'infrazione.

Altra considerazione: non si è utilizzata alcuna deroga al nuovo Codice degli appalti e non è stata utilizzata dalle stazioni appaltanti alcuna deroga a quanto previsto, appunto, dal Dlgs 18 aprile 2016, n. 50 per i livelli di spesa dei lavori sotto € 40.000, fra € 40.000 e 130.000 e sopra € 130.000 e quindi non si è fatto ricorso ad alcun affidamento diretto sotto soglia.

Proprio per questo, sono 28 i protocolli siglati complessivamente, di cui 13 con altrettante stazioni appaltanti. Quelli di particolare rilevanza sono il *Protocollo di legalità* con il ministero dell'Interno siglato il 21 marzo 2018; il Protocollo con la Direzione antimafia e antiterrorismo siglato il 7 novembre 2018; il Protocollo con la Procura di Benevento, siglato il 20 settembre del 2017; l'Avviso pubblico, pubblicato nel luglio del 2017, con il quale sono stati invitati a candidarsi quali stazioni appaltanti dell'Ufficio del Commissario per le gare da espletare tutti gli enti pubblici e le società a capitale interamente pubblico che ne avessero i titoli e avessero manifestato interesse, così come la norma disponeva; il Protocollo con l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) siglato nel gennaio 2018 per la collaborazione attraverso lo strumento della Vigilanza collaborativa per i lavori da svolgere nei tre importanti siti di Lesina (FG), Pizzo (VV) e Augusta (SR).

Per quanto riguarda la collaborazione per gli aspetti tecnico-scientifici, sono stati stipulati singoli protocolli con il Sistema nazionale di protezione ambientale (Snpa), siglato il 3 agosto 2018 con il presidente Stefano Laporta, che rappresenta l'Accordo quadro che ha dato origine ad altri due protocolli con Arpae Emilia-Romagna e Arpa Veneto e altri divenire.

Tre considerazioni finali, prima delle conclusioni:

- 1) le bonifiche in Italia è possibile attuarle, presupposto operativo e – diremmo – concettuale è l'azione sinergica da porre in atto, ma soprattutto l'apporto del Sistema nazionale di protezione ambientale, riconosciuto anche dalla Dg Ambiente della Ue come fattore importante
- 2) quando i lavori sono effettuati sul territorio sulla base di fondi assegnati



FOTO: ARCH. CARABINIERI

3

dallo Stato attraverso il Cipe, abbiamo verificato che risulta importante accertare *de visu* e *in situ*, se così possiamo dire, attraverso i sopralluoghi e le riunioni quanto effettuato, per una buona riuscita di quanto programmato in precedenza 3) questa missione, come evidenziato in precedenza molto autorevolmente dal Comandante generale, è stata possibile avviarla sin dall'inizio in modo così veloce, risoluto e efficace nei risultati fino ad ora raggiunti, in quanto l'Arma dei Carabinieri ha voluto supportare con risolutezza da subito, attraverso la nomina di vertice del Commissario e affiancando a esso i 10 militari che compongono la *task force* (di cui tre ufficiali).

## Conclusioni

Non possiamo non notare come nel 1986, nello stesso anno di costituzione del ministero dell'Ambiente e del nascente, allora, Comando tutela ambientale Carabinieri e 4 anni dopo la prima norma sui rifiuti in Italia (il Dpr 915/82) una forza di polizia, l'allora Corpo forestale dello Stato, specializzata in campo ambientale, realizzò quel primo monitoraggio, notando, per primi, il nefasto connubio e la reciproca infausta utilità di cave e discariche utilizzate per seppellire rifiuti o smaltirli illegalmente e evidenziando i primi fenomeni di "tombamento" dei rifiuti; 40 anni dopo, questa missione è proseguita ed è

stata raccolta con lo stesso ardore, ma anche con maggiore efficacia dall'Arma dei Carabinieri attraverso la nuova forza di polizia forestale, ambientale e agroalimentare, il Cufa (Comando unità forestali ambientali e agroalimentari) portando a termine quel lavoro prezioso allora di monitoraggio e segnalazione e oggi di risanamento e accertamento delle responsabilità.

Oggi questa *task force* dell'Arma, con questa passione, con questo impegno continuo, con i risultati conseguiti e con questo originale e innovativo *modus operandi* messo a punto, è a servizio del paese per gli impieghi che il governo e l'Arma riterranno più opportuni e utili, nell'interesse del nostro paese e della collettività nazionale.

Siamo a servizio e a disposizione di questo nostro grande paese, ricordando sempre che "*la Terra non cresce*", non è replicabile, non è riproducibile, non è illimitata, come sappiamo, ma è invece a utilità limitata, non rinnovabile, con un capitale attaccabile e per questo la dobbiamo conservare, preservare e curare quale tesoro per noi e per le generazioni future.

### Gen. B. CC Giuseppe Vadala

Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale