

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



**REPORT**

**SULLE DISCARICHE ABUSIVE**

**SUL TERRITORIO NAZIONALE**

**DI CUI ALLA SENTENZA EUROPEA**







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

**APPUNTO SITUAZIONE MISSIONE**

**AGGIORNATA al *gennaio 2020***

**I rifiuti sono parte della nostra vita quotidiana**, da sempre i gruppi sociali, le tribù o le società **hanno avuto difficoltà nello smaltimento** tanto da arrivare ad abbandonare le proprie terre anche per causa degli scarti alimentari che potevano attirare pericolosi predatori quindi, **anche nei secoli e millenni scorsi, esisteva una preoccupazione nella gestione del rifiuto** ed ancora oggi questo continua ad avvenire.

* ***Preistoria*: i** rifiuti **venivano accumulati in fosse ai margini degli insediamenti umani** **(grotte, valloni o anfratti) Diversi studi archeologici hanno rilevato la presenza di imponenti discariche** costituite da ossami o scarti di materiale domestico, accumulati nelle depressioni valliche vicine alle necropoli.
* ***cultura ellenica:* si ebbe un primo embrione di servizio pubblico di pulizia**, l’ingrato compito di raccogliere e trasportare i rifiuti a non meno di due chilometri dalle mura **spettava ai coprologi** (da *Kopros* “escremento” in greco). Ciò fu ripreso ed evoluto dalla **civiltà Romana** infatti **nacquero,** nell’età imperiale, **le prime reti fognarie** della storia(vedasi per esempio la Cloaca Massima) che **rappresentano un modo nuovo e moderno per affrontare il problema dei rifiuti** in città.
* ***1800*:** Un **miglioramento** **fu certamente dato dalla rivoluzione industriale,** poiché i rifiuti non sono più costituititi dai soli scarti animali o alimentari ma da tutta una serie di materiali residui delle lavorazioni, diviene **attuale il problema dello smaltimento degli stessi. Proprio con il settecento/ottocento industrializzato** che la questione ambientale assume valenze ed implicazioni di carattere economico, sociale e legislativo. Ma comunque **tra la fine dell’800 e i primi del ‘900 il regime di produzione dei rifiuti derivante dalla vita sociale era comunque infinitamente modesto** **rispetto alla nostra cultura consumistica dell’“usa e getta”** per cui ad **oggi**  le difficoltà appaiono molto più serrate, articolate e rilevanti.

Facendo un grande balzo temporale:

* ***anni 70, 80 e 90:*** la **questione della bonifica e messa in sicurezza delle discariche abusive** oggetto della Sentenza dell’Unione Europea del 2.12.2014 **ha origine in questi tre decenni** che rappresentano un periodo in cui **si sono manifestati** **i problemi connessi alla sovrautilizzazione delle risorse ambientali ed il territorio** *(boschi, parchi, aree rurali*)  **era costantemente minacciato anche dall’eccessivo numero di discariche e dal modo di sversare i rifiuti.**
* ***2003:*** la **Comunità Europea avvia una procedura di infrazione contro l’Italia prescrivendo di bonificare *“celermente”* le circa 5000 discariche** riscontrate a seguito dei censimenti effettuati dal MATMM/Carabinieri Forestale.
* ***2007*: Nel corso degli anni** **il nostro Paese** (MATMM e Regioni) ha **operato riducendo il numero degli illeciti** ma, **ancora persistono più di 200 siti** irregolari.
* ***2013:*** la **UE avvia nei confronti dell’Italia un contenzioso amministrativo *(causa C- 196/13)*** per le discariche ancora non regolarizzate.
* ***2014*: la Corte di Giustizia** Europea, allo scadere delle tempistiche di cui alla procedura di infrazione, **sanziona l'Italia con una multa di 120 milioni di euro** (*40 milioni subito più 40 milioni per ogni semestre di ritardo ovvero € 200.000 per ciascuna discarica illecita*) **Tale multa**, riconosciuta semestralmente dall'Italia, solo dopo la validazione del dossier di regolarizzazione esaminato dalla Commissione Ambiente UE **verrà ridotta di € 200.000 per ogni discarica bonificata e quindi espunta dalla sanzione.**
* ***2017:* il Governo** *(Decreto registrato alla Corte dei Conti il 18.04.2017)*, prende atto che l’Italia ha pagato alla UE, nel corso degli anni, circa € 200 milioni **e al fine di chiudere definitivamente la sanzione economica, nomina, per bonificare le aree** *“irregolari”* e ridurre la multa, **un** *“Commissario straordinario"* che si avvale di una **task force creata appositamente dall'Arma dei Carabinieri**. Vengono **affidati al Commissario gli 81 siti rimanenti** che rappresentano **i casi più complessi dopo l'attività svolta dal MATTM e dagli Enti Territoriali** sul totale delle 200 discariche iniziali.
* **Dal 24 marzo 2017** l’Ufficio del Commissario nelle cinque semestralità di infrazione del 2017-18-19 (5^, 6^ e 7^, 8^, 9^) **ha regolarizzato 41 siti** di discarica abusivi dislocati in differenti Regioni amministrative sul territorio nazionale:
	+ Regione Veneto: 2 siti; Regione Toscana: 1 sito;
	+ Regione Abruzzo: 11 siti; Regione Lazio: 4 siti;
	+ Regione Campania:8 siti; Regione Calabria: 8 siti;
	+ Regione Puglia: 1 sito; Regione Sicilia: 6 siti;

compresi i **4 dossier** inviati al vaglio della Commissione UE nel X semestralità (02 dicembre 2019) .

**Tali operazioni di bonifica** o messa in sicurezza permanente dei siti illeciti **hanno prodotto con un risparmio sulla penalità di** **€** **8.200.000,00 su base semestrale e di € 16.400.000,00 su base annuale, comprensivi** del risparmio per i 4 siti regolarizzati ed ancora al vaglio della UE**.**

**Le restanti discariche** da bonificare o porre nelle condizioni di sicurezza richieste dalla sanzione UE, ad oggi 40 (su 81 in infrazione e affidate al Commissario), **sono dislocate in 8 Regioni**, **ciascuna** **ha evidentemente dimostrato,** per molteplici motivazioni**, una condizione propria rispetto al contesto nazionale, tale da rendere il lavoro di bonifica/messa in sicurezza attento e cadenzato.**

Purtuttavia **il cronoprogramma operativo,** definito da questa Struttura Commissariale, **prevede una condizione globale in via di chiarimento e definizione auspicando la chiusura della sanzione entro il 2022 (II semestre).**

Punto cardine della condotta **è l’opportunità di** agevolare l’aggiornamento della pianificazione dei processi, migliorandoli, classificandoli e ponendo un equilibrio tra i soggetti coinvolti, facendo in modo di **individuare una procedura “*ad hoc*” studiata “*caso per caso*” e collaborando con tutti gli attori dei procedimenti**. Perché in definitiva **il Commissario è figura statuale della procedura**: capace di imprimere slancio, **coordinamento e direzione degli iter procedimentali**, al fine di giungere alla risoluzione dei problemi con un approccio sinergico on tutti gli attori coinvolti, **permettendo e agevolando un lavoro di team** e facendo “*squadra*” per il **raggiungimento degli obbiettivi comuni alle comunità locali, al contesto regionale e all’economia nazionale**.

**Da questa situazione composita e variegata si è sviluppato, in seno alla struttura commissariale, quello che potremo definire “*l’approccio operativo nazionale****”* che si basa **sulle ferma convinzione che solo una metodologia ben chiara, distinta e ordinata possa essere l’arma per la risoluzione delle molteplici situazioni loca**li. **Un metodo rigoroso e strutturato,** una divisione dei ruoli e dei compiti da eseguire, una volontà di coinvolgere tutti i soggetti pubblici (Regioni, Comuni, Stazioni appaltanti ed enti Scientifici) per l’unica finalità **che debba essere quella di “*risolvere facendo veloce e bene”.*****Si è maturato così,** nel corso delle attività nei plurimi contesti, **un modello analitico,** circostanziato ed operativo, **incentrato su tre fasi:**



* **INFORMATIVA - raccolta dei dati** (sopralluogo, rilievi fotografici e tecnici, analisi della documentazione amministrativa-contabile e ambientale)
* **PROGETTUALE - elaborazione e analisi di un piano esecutivo** (in un ottica di efficienza ed economicità), da formalizzare ed esaminare con tutti i soggetti pubblici coinvolti
* **OPERATIVA - realizzazione sinergica di un piano di intervento** (ottimizzato per la risoluzione delle problematiche ambientali e la bonifica dei siti di discarica) che preveda la suddivisione dei compiti, un costante monitoraggio e il rispetto delle tempistiche.

In questo primo anno di attività l’Ufficio del Commissario ha svolto la propria azione secondo **due direttrici principali** *(dati aggiornati al 30 ottobre 2019):*

* **1°**) **promozione e coordinamento degli iter amministrativi dei lavori da svolgere con le Regioni e i Comuni attraverso le stazioni appaltanti:** sono state svolte **615** riunioni con le Regioni, con i Comuni e le altre Istituzioni (**236** in sede e **379** fuori sede), inoltre il Commissario ha effettuato **170** incontri istituzionali e **158** incontri relativi a convegni, conferenze ed eventi stampa;
* **2°**) **analisi dei contesti operativi per la prevenzione degli illeciti**: sono stati predisposti e inviati **22** differenti rapporti alla Magistratura per **16** differenti Procure della Repubblica territorialmente competenti, individuando **128** fattispecie di reato contro la P.A., **12** per inquinamento ambientale, **12** per omessa bonifica e **4** per traffico illecito di rifiuti, effettuando a tale scopo **143** sopralluoghi nei siti di discarica abusivi di cui ne sono stati attenzionati in particolare **33**.

**In conclusione** per un **quadro più puntuale e “*sito specifico*” delle 7 discariche ubicate nella Regione Territoriale del Veneto** (*aggiornato al dicembre 2019*) suddiviso per **Provincia**.

**VENETO**

**(7 discariche di cui 2 bonificate)**

**contesto geografico e ambientale** - La s**ituazione** delle discariche del **Veneto**, oggetto di infrazione, appare semplice ad una prima analisi d'insieme anche alla luce dei **pochi siti (7)** ma si sviluppa in itinere, come complessa, multiforme e avente carattere discorde nello studio sito per sito **Le azioni da intraprendere appaiono specifiche e ben delineate per singola discarica**, seppur in taluni casi si sono rivelate molto utili le indagini anche dal punto di visto “info-investigativo”, tralasciando il mero aspetto dell’incarico di salvaguardia ambientale. **La condizione cristallizzatasi nel tempo** si è, grazie alle sinergie di ciascun soggetto (Comune, Arpa, Regione) e **sotto l’impulso attento e costante di questa struttura, avviata verso la risoluzione concreta di ciascun caso**, **ne è l’esempio l’espunzione dalla procedura del sito di** *Marghera Malcontenta C.*Il **quadro Veneto** **appare unico e peculiare nell’intero territorio nazionale,** per cui la singolarità delle azioni da compiere è discorde a seconda della tipologia dei siti di discarica: si passa dalla bonifica di un sito (*Moranzani B*) il **più imponente per dimensioni**, ad un altro *(Chioggia*) il **più rilevante per importo finanziario** e **si finisce con la messa in sicurezza di una discarica** *(Mira)* **edificata su di una piccola proprietà privata in cui insiste un casolare abitato**. La condizione, rispetto al territorio nazionale, è poi gravata e **resa caratteristica dal fatto che ben 3 siti** (*Chioggia, Moranzani B e Malcontenta C*) **hanno rifiuti unicamente di natura di derivazione industriale**, **si tenga anche conto dello speciale e straordinario contesto in cui operare**, da un lato un **patrimonio storico, artistico e culturale incomparabile** quale Venezia e la sua Laguna, dall’altro un territorio naturale eccezionale quale quello del Fiume Brenta soggiacente a vincoli paesaggistici ed ambientali. In ben due situazioni inoltre, vi sono delle concessioni pubbliche (a soggetti privati e di compartecipazione pubblica) per cui **le opere in cui impegnarsi devono imprescindibilmente essere concordate a sinergie articolate e a blocchi a cui adeguarsi**. Tutto questo delinea come eterogeneo il raggruppamento delle azioni da intraprendere, le quali **non possono estraniarsi da una condotta attenta, programmata e coesa con tutti Enti territoriali** (Regione e Comuni) nonché con gli apparati e le istituzioni statali e parastatali (Consorzio di bonifica, Veneto Acque, ecc.) **e con i privati** (Società Syndial). **Da questo ampio quadro**, si è **giunti a delineare bene gli orizzonti attuativi futuri** **portando già nel giugno 2018** a **regolarizzazione** un sito apprezzabile economicamente, rilevante strategicamente e in cui insisteva una concessione privata (*società Syndial spa*) come **la** **discarica di *Malcontenta C***. Le due discariche regolarizzate **hanno prodotto un risparmio sulla sanzione annuale di € 800.000** (€ 400.000 per ogni semestre).

**Per attuare detta attività** sono **state svolte complessivamente dai militari dell’Ufficio del Commissario** **un totale di 89 missioni in Veneto** tra sopralluoghi, meeting operativi e riunioni istituzionali. **Si è messo in moto,** per ciascuno sito **il processo di messa in sicurezza in modo da *“risanare i territori manomessi”*** *e*  **contrapponendo azioni veloci e precisealle inattività e carenze di organizzazione rilevate.** **Il quadro normativo, i soggetti coinvolti, le imponenti lavorazioni** da eseguire e l’importanza ambientale, naturale ed artistica del panorama Veneto **collocano i limiti della** **chiusura dei procedimenti delle attività entro i prossimi 36 mesi**. **In conclusione**, il lavoro di direzione, ausilio, sprono e applicazione porterà **entro i prossimi 3 anni alla risoluzione piena di tutte le discariche in infrazione della procedura Europea** con il conseguente risparmio economico per le casse erariali di circa **2.400.000 per ciascun anno.**

**contesto investigativo** - La regione Veneto, **unica tra le regioni del centro nord** nel cui territorio insistono discariche in procedura di infrazione, presenta una situazione differente da quella delle altre zone territoriali. **I siti qui presenti sono infatti discariche contenenti principalmente rifiuti di origine industriale e non siti di scarico di rifiuti solidi urbani.** Le situazioni da fronteggiare sono molto differenti, specialmente per la presenza di progetti di rilevante importo economico che vedono l’adesione di società partecipate dalla Regione e dal Comune di Venezia. Dal punto di vista ambientale, per la tipologia di rifiuti di cui trattasi, le discariche del Veneto presentano senz’altro aspetti meritevoli di particolare attenzione per la criticità ambientale che rappresentano. I **siti di discarica nella regione sono situati per lo più in zone particolarmente delicate già sottoposte a notevole stress ambientale**, ne è un esempio il sito di Porto Marghera (VE) e le aree limitrofe, che hanno visto crescere e spegnersi le attività della Montedison, pagandone però lo scotto ambientale ovvero dei residui chimici lasciati in eredità al territorio**. I progetti di bonifica prevedono pertanto, interventi importanti sul corpo rifiuti, che essendo di origine industriale, necessita risoluzioni tecniche incisive, per vederne neutralizzati i rischi attuali e futuri.** In alcuni contesti, ad una attenta verifica dei provvedimenti già intrapresi da certe amministrazioni, si è constatata superficialità nel localizzare l’effettiva presenza e natura dei rifiuti con conseguente approccio *“morbido*” nell’affrontare le operazioni

**VENETO**

**(7 discariche di cui 2 bonificate)**

**VENEZIA (6)**

* Venezia – Chioggia:*in lavorazione*
* Venezia – Marghera Malcontenta C**: E*SPUNTA* -** *VII**semestre giugno 2018.*
* Venezia – Marghera Aria Miatello:*in lavorazione*
* Venezia – Mira:*in fase di caratterizzazione.*
* Venezia – Moranzani B: *in lavorazione*
* Venezia – Salzano: ***richiesta in ESPUNZIONE*** *X semestre dicembre 2019*

**TREVISO (1)**

* Treviso – Sernaglia della Battaglia**: ESPUNTA** *- IV**semestre dicembre 2016.*

**ANDAMENTO DELLA SANZIONE E RELATIVO NUMERO DI DISCARICHE IN INFRAZIONE**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **numero discariche** “abusive” di cui è stata **richiesta la fuoriuscita** | **Data****semestralità** | **numero Discariche****fuoriuscite dall’infrazione** secondo le valutazioni della Commissione Ambiente UE |

|  |
| --- |
| **IMPORTO SEMESTRALE IN € DELLA SANZIONE** |

 |
| Sanzione iniziale “una tantum” | € 40.000.000,00 |
| 200(numero iniziale dei siti da mettere in regola) | 2 dicembre 2014(data della Sentenza delle Corte di Giustizia Europea) | / | € 42.800.000,00 |
| 54 | 2 giugno 2015**I semestralità** |  15 (discariche in infrazione 185) | € 39.800.000,00 |
| 38 | 2 dicembre 2015**II semestralità** | 30 (discariche in infrazione 155) | € 33.400.000,00 |
| 24 | 2 giugno 2016**III semestralità** | 22(discariche in infrazione 133) | € 27.800.000,00 |
| 40 | 2 dicembre 2016**IV semestralità** | 31 (discariche in infrazione 102) |  € 21.400.000,00 |
|  33 | 2 giugno 2017**V semestralità** | 25 (discariche in infrazione 77) | € 16.000.000,00 |
| 9 | 2 dicembre 2017**VI semestralità** | 9 (discariche in infrazione 68) | € 14.200.000,00 |
| 13 | 2 giugno 2018**VII semestralità** | 13(discariche in infrazione 55) | € 11.600.000,00 |
| 8 | 2 dicembre 2018**VIII semestralità** | 7(discariche in infrazione 48) | € 10.200.000,00 |
| 9 | 2 giugno 2019**IX semestralità** | 3(discariche in infrazione 45) | € 9.600.000,00 |
| 5\* | 2 dicembre 2019**X semestralità** | 5\*(discariche in infrazione 40) | € 8.600.000,00\* |
| **Totale sanzione liquidata** | **160** | **275.400.000,00** |
| \**Proposte alla UE nella X semestre – 02 dicembre 2019 – in attesa del vaglio della Commissione* |