

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

4 marzo 2010 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Ambiente – Direttiva 2006/12/CE – Artt. 4 e 5 – Gestione dei rifiuti – Piano di gestione – Rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento – Pericolo per la salute umana o per l'ambiente – Forza maggiore – Turbative dell'ordine pubblico – Criminalità organizzata»

Nella causa C-297/08,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 3 luglio 2008,

**Commissione europea**, rappresentata dalla sig.ra D. Recchia, dai sigg. C. Zadra e J.-B. Laignelot, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Repubblica italiana**, rappresentata dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. G. Aiello, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

sostenuta da

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dal sig. S. Ossowski, in qualità di agente, assistito dal sig. K. Bacon, barrister,

interveniente,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di sezione, dalla sig.ra C. Toader (relatore), dai sigg. K. Schiemann, P. Kūris e L. Bay Larsen, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 dicembre 2009,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con il proprio ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza

pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata e integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti (GU L 114, pag. 9).

## **Contesto normativo**

### *La normativa comunitaria*

2 La direttiva 2006/12 ha codificato, a fini di chiarezza e di razionalità, la direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39).

3 Il secondo, sesto, ottavo, nono e decimo 'considerando' della direttiva 2006/12 così recitano:

«(2) Ogni regolamento in materia di gestione dei rifiuti deve essenzialmente mirare alla protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti.

(...)

(6) Ai fini di un'elevata protezione dell'ambiente è necessario che gli Stati membri, oltre a provvedere in modo responsabile allo smaltimento e al recupero dei rifiuti, adottino misure intese a limitare la formazione dei rifiuti promuovendo in particolare le tecnologie "pulite" e i prodotti riciclabili e riutilizzabili, tenuto conto delle attuali e potenziali possibilità del mercato per i rifiuti recuperati.

(...)

(8) Occorre che la Comunità stessa nel suo insieme sia in grado di raggiungere l'autosufficienza nello smaltimento dei suoi rifiuti ed è auspicabile che ciascuno Stato membro singolarmente tenda a questo obiettivo.

(9) Per realizzare tali obiettivi si dovrebbero delineare negli Stati membri programmi di gestione dei rifiuti.

(10) Occorre ridurre i movimenti dei rifiuti e a tal fine gli Stati membri possono adottare le misure necessarie nel contesto dei loro piani di gestione».

4 L'art. 4 della direttiva 2006/12 così dispone:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

- a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori od odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti».

5 L'art. 5 della direttiva in esame prevede:

«1. Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. Tale rete deve permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

6 L'art. 7 della direttiva 2006/12 così recita:

«1. Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5, la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino fra l'altro:

- a) tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire;
- b) requisiti tecnici generali;
- c) tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- d) i luoghi o gli impianti adatti per lo smaltimento.

2. I piani di cui al paragrafo 1 possono riguardare ad esempio:

(...)

- c) le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti.

3. Eventualmente, gli Stati membri collaborano con gli altri Stati membri interessati e la Commissione per l'elaborazione dei piani. Essi li trasmettono alla Commissione.

(...)».

*La normativa nazionale*

7 Gli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12 sono stati trasposti nell'ordinamento giuridico italiano per mezzo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, contenente norme in materia ambientale (Supplemento ordinario alla GURI n. 96 del 14 aprile 2006).

8 L'art. 178, comma 2, di tale decreto stabilisce che:

«I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;
- c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente».

9 L'art. 182, comma 3, dello stesso decreto dispone quanto segue:

«Lo smaltimento dei rifiuti è attuato con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, attraverso le migliori tecniche disponibili e tenuto conto del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

10 La legge della regione Campania 10 febbraio 1993, n. 10, sulle «Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania», ha definito 18 zone territoriali omogenee in cui, attraverso la partecipazione obbligatoria dei comuni situati in tali zone, si doveva procedere alla gestione dello smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nei rispettivi bacini.

### **Fatti**

11 Il presente ricorso riguarda la regione Campania, che comprende 551 comuni tra cui la città di Napoli. Tale regione deve fronteggiare problemi di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani.

12 Secondo quanto indicato dalla Repubblica italiana nel proprio controricorso, sin dal 1994, allo scopo di effettuare rapidamente gli interventi finalizzati a superare quella che è stata comunemente definita la «crisi dei rifiuti», venne dichiarato lo stato di emergenza nella suddetta regione e venne nominato un commissario delegato, che riuniva in sé le funzioni e le competenze ordinariamente svolte da altri organi pubblici.

13 Nel 1997 venne approvato un piano di gestione dei rifiuti urbani. Esso prevedeva un sistema di impianti industriali di termovalorizzazione dei rifiuti alimentato grazie a un sistema di raccolta differenziata organizzata a livello della regione Campania.

14 Con ordinanza ministeriale 31 marzo 1998, n. 2774, si decise di indire una gara d'appalto per affidare per un periodo di dieci anni il trattamento dei rifiuti ad operatori privati capaci di realizzare impianti per la produzione di combustibile derivato dai rifiuti (in prosieguo: «CDR»), nonché impianti per l'incenerimento e termovalorizzatori.

15 Gli appalti in questione vennero aggiudicati nel corso dell'anno 2000 alle società Fibe SpA e Fibe Campania SpA, appartenenti al gruppo Impregilo. Tali società dovevano realizzare e gestire sette impianti per la produzione di CDR e due impianti di termovalorizzazione, ubicati rispettivamente ad Acerra e a Santa Maria La Fossa. I comuni della regione Campania erano tenuti ad affidare il trattamento dei loro rifiuti alle dette società.

16 Tuttavia, l'esecuzione del piano incontrò difficoltà a causa, da un lato, dell'opposizione di talune popolazioni residenti in merito ai siti scelti e, dall'altro, della scarsa quantità di rifiuti raccolta e consegnata al servizio regionale. Inoltre, la costruzione degli impianti subì ritardi e furono accertate carenze nella loro progettazione, ragion per cui, non potendo essere trattati dalle infrastrutture in questione, i rifiuti vennero accumulati fino a saturazione nelle discariche e nelle aree di stoccaggio disponibili.

- 17 La Procura della Repubblica di Napoli avviò anche un'inchiesta volta a dimostrare la responsabilità per reati di frode nelle pubbliche forniture. Gli impianti di produzione di CDR della regione Campania furono sottoposti a sequestro giudiziario, rendendo impossibile l'adeguamento delle relative attrezzature in questione. Infine, furono risolti i contratti che legavano l'amministrazione alla Fibe SpA ed alla Fibe Campania SpA, ma la riaggiudicazione, mediante bandi di gara, degli appalti medesimi relativi allo smaltimento dei rifiuti nella regione sarebbe fallita in più occasioni, a causa, in particolare, del numero insufficiente di offerte ricevibili.

### **Fase precontenziosa**

- 18 La situazione della regione Campania è stata oggetto di discussioni tra i servizi della Commissione e le autorità italiane. In tale contesto, il commissario delegato per l'emergenza rifiuti, con nota del 16 maggio 2007, esponeva alla Commissione le ragioni che avevano condotto all'adozione del decreto legge 11 maggio 2007, n. 61, che stabiliva «interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania», comprendenti, segnatamente, la realizzazione di quattro nuove discariche nei comuni di Serre, Savignano Irpino, Terzigno e Sant'Arcangelo Trimonte.
- 19 Secondo questa nota, le misure eccezionali erano necessarie «per scongiurare il pericolo di epidemie o altre emergenze sanitarie a tutela della salute della popolazione». Tale documento riconosceva che «lo stato di crisi risulta[va] da ultimo acuito per la carenza di un'adeguata disponibilità di siti di discarica per lo smaltimento finale dei rifiuti» e qualificava detto stato come una situazione di «allerta sociale, di pericolo per i diritti fondamentali dei cittadini campani e di estrema attenzione anche sotto il profilo ambientale», poiché «le discariche abusive realizzate senza il controllo degli enti pubblici competenti, gli incendi spontanei e dolosi dei rifiuti abbandonati sta[va]no determinando la compromissione dell'integrità dell'ambiente per effetto dell'emissione di sostanze inquinanti in atmosfera (in particolare diossina) e nel sottosuolo con pericolo di danni irreparabili alle falde acquifere».
- 20 Ritenendo che le misure adottate dalla Repubblica italiana non fossero sufficienti per assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente e della sanità pubblica, in particolare per stabilire una rete adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti, e che quindi detto Stato membro fosse venuto meno agli obblighi ad esso imposti dagli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12, la Commissione, in data 29 giugno 2007, inviava al suddetto Stato membro una lettera di diffida, invitandolo a presentare le proprie osservazioni entro un mese dalla ricezione della stessa.
- 21 Facendo seguito ad un invito della Repubblica italiana, una delegazione della Commissione si recava a Napoli nel mese di luglio 2007 per incontrare le autorità e constatare l'effettiva situazione sul territorio.
- 22 La Repubblica italiana rispondeva alla diffida con lettera del 3 agosto 2007, allegando una nota del direttore generale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio – Direzione per la qualità della vita, datata 2 agosto 2007. Sulla base delle informazioni ricevute, la Commissione riteneva opportuno estendere le censure alla violazione degli artt. 3 e 7 della direttiva 2006/12 e, in tal senso, inviava a detto Stato membro, il 23 ottobre 2007, una diffida complementare, invitandolo a trasmettere le proprie osservazioni entro il termine di due mesi dalla ricezione della stessa.
- 23 Il 20 novembre 2007 si svolgeva una nuova riunione a Bruxelles, in occasione della quale la Repubblica italiana presentava una nuova bozza del piano di gestione dei rifiuti per la regione Campania e forniva un resoconto dell'evoluzione della situazione, segnatamente riguardo all'avanzamento della costruzione di talune infrastrutture, quali le discariche. Tale piano veniva adottato il 28 dicembre 2007.

- 24 Con lettera del 24 dicembre 2007, la Repubblica italiana replicava alla diffida complementare e allegava alla propria risposta una nota del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio del 21 dicembre 2007.
- 25 Il 28 gennaio 2008, si svolgeva a Roma una «riunione pacchetto» tra la Repubblica italiana e la Commissione, nel corso della quale, riguardo alla questione della gestione dei rifiuti in Campania, tale Stato membro illustrava il contenuto di un nuovo piano che si prefiggeva di risolvere la situazione di crisi entro la fine del mese di novembre 2008.
- 26 Alla luce delle informazioni fornite dalla Repubblica italiana nella corrispondenza intercorsa, nonché di quelle provenienti da altre fonti, come mass media, associazioni, organizzazioni e privati cittadini, la Commissione, in data 1° febbraio 2008, inviava a detto Stato membro un parere motivato, invitandolo a conformarvisi, data l’urgenza della situazione, entro il termine di un mese. La Repubblica italiana replicava al parere con lettera trasmessa alla Commissione il 4 marzo 2008, cui erano allegate tre note provenienti dai responsabili regionali.
- 27 A fronte delle informazioni così raccolte, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.
- 28 Con ordinanza del presidente della Corte 2 dicembre 2008, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica italiana.

### **Sul ricorso**

- 29 A sostegno del proprio ricorso, la Commissione contesta alla Repubblica italiana la violazione degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12 in quanto, da un lato, essa non avrebbe creato una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento idonei a consentire l’autosufficienza in materia di smaltimento di rifiuti, improntata al criterio della prossimità geografica, e, dall’altro, tale situazione avrebbe determinato un pericolo per la salute dell’uomo e per l’ambiente.
- 30 La Commissione ritiene che la Repubblica italiana riconosca l’inadempimento contestato. L’istituzione lo ritiene provato, segnatamente, alla luce del contenuto delle risposte fornite dal governo italiano nel corso della fase precontenziosa del procedimento. Così, nella propria risposta alla diffida iniziale, il governo italiano aveva illustrato il piano regionale di gestione dei rifiuti approvato nel 1997, ammettendo nel contempo che, «seppur giustamente individuato nel Piano regionale, il sistema di gestione integrato dei rifiuti in Campania non costituisce tuttora una realtà effettiva», soprattutto a causa dei ritardi accumulati nella costruzione dei due inceneritori previsti ad Acerra e a Santa Maria La Fossa nonché della chiusura di discariche. Le autorità italiane avrebbero dunque riconosciuto la «paralisi del sistema» e l’abbandono illegale o incontrollato dei rifiuti, da esse descritto come un «fenomeno diffuso in Regione Campania e condotto da settori della criminalità organizzata, rispetto al quale risultano avviate diverse inchieste da parte dell’Autorità Giudiziaria».
- 31 Nella propria replica al parere motivato, la Repubblica italiana avrebbe confermato che la situazione non era risolta e, secondo la Commissione, dalle risposte fornite da tale Stato membro e, in particolare, dai tempi necessari a realizzare le infrastrutture previste nell’ultimo piano di gestione, nonché dalla stampa nazionale, emergerebbe che, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, tale Stato membro era ancora lontano dall’aver creato una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, improntata al criterio della prossimità.

- 32 Inoltre, talune informazioni ricevute dopo il termine fissato nel parere motivato confermerebbero la persistenza dell'inadempimento. In tal senso, nelle comunicazioni datate 21 e 28 aprile 2008, trasmesse alla Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, la Repubblica italiana avrebbe riconosciuto che le discariche previste nei siti di Savignano Irpino e Sant'Arcangelo Trimonte sarebbero entrate in funzione, nella migliore delle ipotesi, nel mese di luglio dell'anno 2008 e che, quindi, fino a quel momento, soltanto la discarica di Macchia Soprana, nel comune di Serre, sarebbe stata in funzione per tutta la regione Campania.
- 33 La Commissione si basa parimenti su una nota trasmessa il 4 giugno 2008, con cui la Repubblica italiana le ha notificato il decreto legge 23 maggio 2008, n. 90 (Supplemento ordinario alla GURI n. 120 del 23 maggio 2008; in prosieguo: il «decreto legge n. 90/2008»). Il testo stesso di tale decreto legge costituirebbe un'ammissione delle inadeguatezze del sistema di smaltimento dei rifiuti in Campania. La Commissione evidenzia altresì che lo «stato di emergenza» relativo alla crisi dei rifiuti non sarebbe stato risolto alla data di proposizione del ricorso e sarebbe stato necessario mantenerlo fino al 31 dicembre 2009.
- 34 Tuttavia, occorre constatare che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la Repubblica italiana nega di essere venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12. Di conseguenza, occorre esaminare la fondatezza delle censure addotte dalla Commissione a sostegno del suo ricorso.

*Sulla violazione dell'art. 5 della direttiva 2006/12*

Argomenti delle parti

- 35 La Commissione deduce che, per poter ritenere che uno Stato membro abbia creato una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, come richiesto dall'art. 5 della direttiva 2006/12, occorre che esso disponga di un apparato di strutture tecniche volte a consentire, da un lato, che i rifiuti impossibili da recuperare e/o riutilizzare siano smaltiti senza pericolo per l'ambiente e la sanità pubblica e, dall'altro, che, ai fini del rispetto dei principi di autosufficienza e di prossimità, le capacità di assorbimento degli stabilimenti destinati allo smaltimento dei rifiuti, come inceneritori e discariche, corrispondano ai quantitativi di rifiuti suscettibili di smaltimento nella regione interessata.
- 36 Orbene, a tale riguardo, il sistema istituito nella regione Campania presenterebbe indubbie carenze. Così, la raccolta differenziata sarebbe pari solamente al 10,6% dei rifiuti prodotti, contro una media comunitaria del 33% e una media nazionale che oscilla dal 19,4% per le regioni del centro Italia al 38,1% per le regioni settentrionali di tale Stato membro.
- 37 Inoltre, pur dovendo le discariche essere utilizzate il meno possibile, perché rappresentano la soluzione peggiore per l'ambiente, la maggior parte dei rifiuti della Campania verrebbe smaltita in discarica o abbandonata illegalmente. Inoltre, gli impianti di produzione di CDR deputati a smaltire detti rifiuti sarebbero inadeguati e si limiterebbero, in realtà, a trattarli, con la conseguenza che essi dovrebbero essere successivamente inviati ad altre strutture per lo smaltimento definitivo.
- 38 Gli inceneritori previsti nei comuni di Acerra e di Santa Maria La Fossa non sarebbero ancora entrati in funzione e, complessivamente, la regione disporrebbe di una sola discarica legale in attività, quella di Serre, le cui capacità di assorbimento sarebbero assai inferiori ai bisogni effettivi. Infine, numerose tonnellate di rifiuti sarebbero state trasportate in Germania e in altre regioni d'Italia per essere smaltite, e sarebbe stato siglato un accordo con la Repubblica federale di Germania che prevede ulteriori spedizioni.

- 39 Secondo la Commissione, i rifiuti nelle strade alla data del 2 marzo 2008 ammontavano a 55 000 tonnellate, a cui si aggiungevano fra le 110 000 e le 120 000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento presso i siti comunali di stoccaggio. Orbene, la Corte avrebbe affermato nella sentenza 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-3331), che un sistema di discariche vicino alla saturazione nonché la presenza di depositi abusivi di rifiuti nel paese integra una violazione dell'art. 5 della direttiva 2006/12.
- 40 La Repubblica italiana chiede il rigetto del ricorso. A suo avviso, la censura attinente all'art. 5 della direttiva sarebbe viziata da un'insufficiente analisi delle cause storiche della grave situazione che imperversa nella regione Campania. Inoltre, tale Stato membro avrebbe compiuto ogni possibile sforzo per arginare tale crisi, sia dispiegando considerevoli mezzi amministrativi e militari, sia realizzando importanti investimenti finanziari (400 milioni di euro tra il 2003 e il 2008).
- 41 Riguardo alla raccolta dei rifiuti, pur riconoscendo che le percentuali a livello regionale indicate dalla Commissione sono corrette, la Repubblica italiana osserva tuttavia che sarebbero state intraprese iniziative straordinarie di raccolta e che, in linea generale, si assisterebbe a un aumento del livello di raccolta differenziata nella regione Campania, che dovrebbe accrescersi con l'attuazione dell'ordinanza del Presidente del Consiglio n. 3639/08. Ad esempio, tra il 14 gennaio ed il 1° marzo 2008 sarebbero state raccolte e messe in sicurezza 348 000 tonnellate di rifiuti, in particolare dalle strade. Attualmente la capacità di smaltimento complessiva dei rifiuti sarebbe superiore alla produzione giornaliera regionale. 530 comuni avrebbero attuato le prime misure per l'avvio della raccolta differenziata, 73 comuni (circa 370 000 abitanti) avrebbero raggiunto percentuali tra il 50% ed il 90%, mentre 134 comuni (circa un milione di abitanti) si troverebbero tra il 25 ed il 50%.
- 42 Peraltro, nel mese di giugno 2008 sarebbe stata aperta la discarica di Savignano Irpino, seguita da quella di Sant'Arcangelo Trimonte. Per quanto riguarda gli inceneritori, il nuovo piano inserito nel decreto legge n. 90/2008, prevederebbe la costruzione di altri due inceneritori, a Napoli e a Salerno, che verrebbero ad aggiungersi a quelli di Acerra e di Santa Maria La Fossa. Sarebbero altresì in fase di realizzazione altre infrastrutture, come le discariche di Chiaiano, Terzigno, San Tammaro e Andretta, o ancora i termovalorizzatori di Acerra e di Salerno.
- 43 Riguardo ai sette impianti di produzione di CDR, di cui la Commissione sottolinea l'attuale inoperatività, la Repubblica italiana deduce che le disfunzioni accertate in tali impianti sono dovute ad inadempienze contrattuali, o addirittura a comportamenti delittuosi o criminali, che sarebbero indipendenti dalla sua volontà.
- 44 Relativamente alle discariche, la Repubblica italiana, pur ammettendo che alla data impartita nel parere motivato era in funzione solo la discarica di Macchia Soprana a Serra, fa tuttavia notare che l'apertura di altri siti di discarica sarebbe stata ostacolata dalle azioni di protesta della popolazione, che avrebbero persino reso necessario l'intervento delle forze armate.
- 45 Orbene, tutte queste circostanze sarebbero tali da rappresentare cause di forza maggiore ai sensi della giurisprudenza.
- 46 Conseguentemente, la Repubblica italiana ritiene che la violazione dell'art. 5 della direttiva 2006/12 non possa essere imputata alla sua inerzia e sottolinea, peraltro, che gli sversamenti illeciti di rifiuti nel territorio della regione Campania sarebbero oggetto di una costante attività di bonifica e non avrebbero mai rappresentato un'alternativa proposta, suggerita od avallata dalle autorità nazionali, che avrebbero fatto tutto il possibile per assicurarne la rimozione, anche attraverso l'intervento dell'esercito.

- 47 Riguardo alla possibilità di riconoscere una causa di forza maggiore, la Commissione rammenta, nella propria replica, che tale nozione esigerebbe che l'evento in questione (o la sua mancata realizzazione) «sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata» (sentenza 8 marzo 1988, causa 296/86, McNicholl e a., Racc. pag. 1491, punto 11 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Inoltre, qualora un evento abbia costituito causa di forza maggiore, i suoi effetti potrebbero durare soltanto per un limitato periodo di tempo, e cioè per il tempo materialmente necessario, ad un'amministrazione che metta in opera la normale diligenza, per risolvere la situazione di emergenza indipendente dalla sua volontà (sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia, Racc. pag. 2629, punto 16).
- 49 Orbene, la Commissione rammenta che l'inadeguatezza del sistema di smaltimento dei rifiuti in Campania perdurerebbe dall'anno 1994. Riguardo alle proteste e alle turbative dell'ordine pubblico provocate dalle popolazioni locali, tali fenomeni sarebbero stati prevedibili e non rivestirebbero carattere eccezionale, dato che la situazione di crisi e le proteste che ne sono conseguite deriverebbero proprio dal persistente inadempimento delle autorità nazionali agli obblighi previsti dalla direttiva 2006/12.
- 50 Quanto alla presenza di associazioni criminali, la Commissione fa presente che tale circostanza, anche supponendo che fosse provata, non potrebbe giustificare la violazione da parte dello Stato membro degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2006/12 (v. sentenza 18 dicembre 2007, causa C-263/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-11745, punto 51).
- 51 Riguardo, infine, alla circostanza del mancato rispetto da parte delle imprese aggiudicatrici dei loro impegni contrattuali di realizzare gli impianti di trattamento dei rifiuti, la Commissione ritiene che essa non possa rappresentare una circostanza anormale e imprevedibile, in particolare poiché, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica italiana, le autorità avrebbero potuto prevedere clausole specifiche per scongiurarne gli effetti.
- 52 Per quanto riguarda i procedimenti penali avviati dalla Procura della Repubblica a carico di alcuni responsabili di tali imprese e alla difficoltà per le autorità di reperire altri appaltatori per riprendere le attività in questione, la Commissione deduce che, secondo giurisprudenza costante, uno Stato membro non potrebbe eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva (v. sentenza 18 dicembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 51).
- 53 Il Regno Unito limita le proprie osservazioni all'interpretazione dell'art. 5 della direttiva 2006/12. Secondo questo Stato membro, al contrario di quanto suggerisce la Commissione tramite la presentazione del presente ricorso, gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza di tale disposizione sarebbero applicabili a livello nazionale e non a livello regionale. In tal senso, i principi di autosufficienza e di prossimità, secondo i quali la rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento «deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo», e ciò «in uno degli impianti appropriati più vicini», dovrebbero intendersi su una base territoriale comunitaria o nazionale, e non regionale.
- 54 Conseguentemente, detto Stato membro non condivide la tesi della Commissione secondo cui l'art. 5 della direttiva 2006/12 risulterebbe violato qualora, all'interno di una determinata regione di uno Stato membro, gli impianti di smaltimento dei rifiuti non siano sufficienti per soddisfare le esigenze della regione stessa in materia di smaltimento.

Infatti, al pari del Regno Unito, che si è così organizzato in materia di rifiuti pericolosi, gli Stati membri potrebbero adottare la soluzione di trasportare alcuni tipi di rifiuti, provenienti da una regione, perché siano trattati e smaltiti in impianti situati in altre regioni, purché la domanda nazionale complessiva sia soddisfatta dalla rete nazionale di impianti di smaltimento dei rifiuti.

- 55 Anche la giurisprudenza della Corte avvalorerebbe l'interpretazione nazionale del principio di autosufficienza e, inoltre, il tenore letterale dell'art. 16, n. 4, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, 2008/98/CE, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312, pag. 3), la confermerebbe, atteso che tale articolo della nuova direttiva sui rifiuti dispone che «[i] principi di prossimità e autosufficienza non significano che ciascuno Stato membro debba possedere l'intera gamma di impianti di recupero finale al suo interno».
- 56 La Repubblica italiana condivide l'opinione del Regno Unito e rileva che l'incidenza della regione Campania sulla sua produzione nazionale di rifiuti è limitata.
- 57 La Commissione, pur ritenendo che le questioni interpretative sollevate dal Regno Unito non siano rilevanti nell'ambito del presente ricorso, riconosce che gli Stati membri sarebbero liberi di determinare il livello amministrativo adeguato per la gestione dei rifiuti. Dunque, per rispettare l'art. 5 della direttiva 2006/12, uno Stato membro potrebbe disporre di un solo impianto nazionale, qualora questo copra il trattamento dei rifiuti prodotti, oppure soltanto di alcuni impianti specializzati, ad esempio quelli di trattamento dei rifiuti pericolosi situati nel Regno Unito.
- 58 La Commissione osserva tuttavia che, per determinare come i principi di autosufficienza e di prossimità debbano essere interpretati e applicati, occorrerebbe altresì prendere in considerazione la natura dei rifiuti ed i quantitativi prodotti. Orbene, i rifiuti domestici sarebbero di produzione locale e giornaliera, rendendo in via di principio necessaria una raccolta e un trattamento pressoché immediati e in luoghi vicini.
- 59 La Repubblica italiana avrebbe optato per una gestione che individua gli «ambiti territoriali ottimali» quale parametro geografico di autosufficienza e di prossimità. La Commissione rileva, in proposito, che essa non contesta a tale Stato membro la scelta del livello amministrativo ritenuto adatto alla creazione di un sistema integrato di gestione e di smaltimento dei rifiuti. Per contro, essa censura il fatto che la Repubblica italiana non avrebbe istituito un siffatto sistema in Campania dove, in concreto, i rifiuti non verrebbero smaltiti in impianti prossimi ai luoghi di produzione e dove le spedizioni di rifiuti verso altre regioni o altri Stati membri non avrebbero rappresentato altro che rimedi straordinari ad hoc all'emergenza sanitaria ed ambientale senza collocarsi, di conseguenza, nel contesto di un sistema integrato di impianti di smaltimento.

#### Giudizio della Corte

- 60 Come risulta dagli argomenti esposti dalla Commissione nel corso della fase precontenziosa, nonché dalle memorie depositate nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte, occorre constatare che il ricorso della Commissione riguarda, in generale, la questione dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e, in particolare, come risulta dalla sua risposta alla memoria di intervento del Regno Unito, lo smaltimento dei rifiuti urbani. Di conseguenza, nonostante la risposta fornita da tale istituzione ad un quesito posto in udienza, essa non chiede alla Corte di dichiarare l'inadempimento della Repubblica italiana per quanto riguarda la categoria specifica dei rifiuti pericolosi, che rientrano parzialmente nella direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20).
- 61 In conformità all'art. 5, n. 1, della direttiva 2006/12, gli Stati membri devono adottare le misure appropriate per la creazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di

smaltimento dei rifiuti che consenta, da un lato, alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e, dall'altro, ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo. A tal fine, gli Stati membri devono tener conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

- 62 Per istituire detta rete, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nella scelta della base territoriale che ritengono adeguata per conseguire un'autosufficienza nazionale in termini di capacità di smaltimento dei rifiuti, e così permettere alla Comunità di assicurare essa stessa lo smaltimento dei rifiuti.
- 63 Come ha giustamente rilevato il Regno Unito, taluni tipi di rifiuti possono presentare un tale grado di specificità, come ad esempio i rifiuti pericolosi, che il loro trattamento ai fini dello smaltimento può essere utilmente raggruppato all'interno di una o più strutture a livello nazionale, o persino, come prevedono espressamente gli artt. 5, n. 1, e 7, n. 3, della direttiva 2006/12, nell'ambito di una cooperazione con altri Stati membri.
- 64 Tuttavia, la Corte ha già avuto occasione di sottolineare che una delle più importanti misure che devono essere adottate dagli Stati membri nell'ambito del loro obbligo, in forza della direttiva 2006/12, di elaborare piani di gestione che contemplino, in particolare, misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti, è quella, prevista all'art. 5, n. 2, di tale direttiva, consistente nel cercare di trattare i rifiuti nell'impianto più vicino possibile (v., sentenza 9 giugno 2009, causa C-480/06, Commissione/Germania, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 37).
- 65 La Corte ha quindi dichiarato che i criteri di localizzazione dei siti di smaltimento dei rifiuti devono essere individuati in considerazione degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2006/12, tra cui figurano, in particolare, la protezione della salute e dell'ambiente, nonché la creazione di una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento che consenta in particolare lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini. Quindi, detti criteri di localizzazione dovrebbero riguardare, in particolare, la distanza di tali siti rispetto agli insediamenti in cui sono prodotti i rifiuti, il divieto di realizzare gli impianti in prossimità di zone vulnerabili e l'esistenza di infrastrutture adeguate per il trasporto dei rifiuti, quali il collegamento alle reti di trasporto (v. sentenza 1° aprile 2004, cause riunite C-53/02 e C-217/02, Commune de Braine-le-Château e a., Racc. pag. I-3251, punto 34).
- 66 Per quanto riguarda i rifiuti urbani non pericolosi, per i quali non sono necessari, in linea di principio, impianti specializzati come quelli richiesti per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi, gli Stati membri devono quindi adoperarsi per disporre di una rete che consenta loro di soddisfare l'esigenza di impianti di smaltimento quanto più vicini possibile ai luoghi di produzione, ferma restando la possibilità di organizzare una rete siffatta nell'ambito di cooperazioni interregionali, o addirittura transfrontaliere, che rispondano al principio di prossimità.
- 67 Ne consegue che, come ha sottolineato la Commissione, allorché uno Stato membro ha singolarmente scelto nell'ambito del suo piano o dei suoi «piani di gestione dei rifiuti» ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2006/12, di organizzare la copertura del suo territorio su base regionale, occorre dedurre che ogni regione dotata di un piano regionale debba garantire, in linea di principio, il trattamento e lo smaltimento dei suoi rifiuti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti. Infatti, il principio di correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, principio stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale dall'art. 191 TFUE, comporta che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate per garantire la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti e che questi vanno quindi smaltiti il più vicino possibile al luogo in cui vengono prodotti, per limitarne al massimo il

trasporto (v. sentenza 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

- 68 Di conseguenza, in una tale rete nazionale definita dallo Stato membro, se una regione non è dotata, in misura e per un periodo rilevanti, di infrastrutture sufficienti a soddisfare le sue esigenze per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti, si può dedurre che dette gravi carenze a livello regionale possono compromettere la rete nazionale di impianti di eliminazione dei rifiuti, privandola delle caratteristiche di integrazione ed adeguatezza richieste dalla direttiva 2006/12, che consenta allo Stato membro interessato di perseguire individualmente l'obiettivo di autosufficienza definito all'art. 5, n. 1, della direttiva in parola.
- 69 Nella fattispecie, occorre rilevare, come ha sottolineato la Commissione, che la Repubblica italiana ha essa stessa operato la scelta di una gestione dei rifiuti a livello della regione Campania in quanto «ambito territoriale ottimale». Infatti, come risulta dalla legge regionale del 1993 e dal piano regionale di gestione dei rifiuti del 1997, come modificato da quello del 2007, è stato deciso, per conseguire l'autosufficienza regionale, di costringere i comuni della regione Campania a consegnare i rifiuti raccolti sul loro territorio al servizio regionale; tale obbligo poteva giustificarsi, in definitiva, con la necessità di garantire un livello di attività indispensabile alla redditività dei suddetti impianti di smaltimento, al fine di preservare l'esistenza di capacità di smaltimento tali da concorrere all'attuazione del principio di autosufficienza a livello nazionale (v. sentenza 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler, Racc. pag. I-9897, punto 62).
- 70 Inoltre, poiché, secondo le affermazioni della Repubblica italiana, da un lato, la produzione di rifiuti urbani della regione Campania rappresenta il 7% della produzione nazionale, cioè una quota non trascurabile di tale produzione, e, dall'altro, la popolazione di detta regione rappresenta circa il 9% della popolazione nazionale, una carenza importante nella capacità di tale regione di eliminare i suoi rifiuti è tale da compromettere seriamente la capacità di detto Stato membro di perseguire l'obiettivo dell'autosufficienza nazionale.
- 71 Pertanto, occorre esaminare se, all'interno della rete nazionale italiana di impianti di smaltimento dei rifiuti, tale regione disponga di impianti sufficienti per garantire uno smaltimento dei rifiuti urbani nelle vicinanze del luogo di produzione.
- 72 A tale proposito, la Repubblica italiana ha riconosciuto che gli impianti in servizio, fossero essi discariche, inceneritori o termovalorizzatori, non erano in numero sufficiente a consentire di soddisfare le esigenze di smaltimento dei rifiuti della regione Campania.
- 73 Infatti, la Repubblica italiana ha ammesso che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, un'unica discarica era in servizio per tutta la regione Campania, che gli impianti di produzione di CDR di detta regione non permettevano di assicurare lo smaltimento definitivo dei rifiuti e che gli inceneritori previsti ad Acerra e a Santa Maria La Fossa continuavano a non essere in funzione.
- 74 Come risulta dal piano regionale di gestione dei rifiuti approvato nel 1997 e dai piani successivi adottati dalle autorità italiane per rimediare alla crisi dei rifiuti, tali autorità hanno in particolare ritenuto che, per riuscire a soddisfare le esigenze di smaltimento dei rifiuti urbani nella regione Campania, dovessero entrare in servizio altre discariche, come quelle di Savignano Irpino e di Sant'Arcangelo Trimonte, dovessero aggiungersi altri due inceneritori a quelli previsti ad Acerra e a Santa Maria La Fossa, e dovessero essere resi effettivamente operativi gli impianti di produzione di CDR.
- 75 Benché l'art. 5 della direttiva 2006/12 consenta una cooperazione interregionale nella gestione e smaltimento dei rifiuti, e persino una cooperazione tra Stati membri, cionondimeno, nel caso di specie, anche con l'assistenza di altre regioni italiane e delle

autorità tedesche, non è stato possibile rimediare al deficit strutturale in termini di impianti necessari allo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti nella regione Campania. Ciò è attestato dai quantitativi ingenti di rifiuti ammassati per le strade di questa regione.

- 76 Inoltre, il basso tasso di raccolta differenziata dei rifiuti nella regione Campania, rispetto alla media nazionale e comunitaria, ha ulteriormente aggravato la situazione.
- 77 La Repubblica italiana ha sostenuto dinanzi alla Corte di adoperarsi per rimediare alla situazione in Campania e l'ha informata dell'entrata in funzione effettiva, successiva al 2 maggio 2008, delle discariche di Savignano Irpino e di Sant'Arcangelo Trimonte, nonché delle misure previste dal nuovo piano in data 23 maggio 2008, che comprendono la costruzione di altri due inceneritori e la realizzazione dei termovalorizzatori di Acerra e di Salerno. Inoltre, il tasso di raccolta differenziata nella regione sarebbe nettamente migliorato e le capacità di smaltimento giornaliero dei rifiuti nella regione sarebbero superiori alla produzione, per cui la situazione di crisi dei rifiuti potrebbe dirsi superata.
- 78 Benché siffatte misure provino che talune iniziative sono state intraprese per superare le difficoltà della regione Campania, cionondimeno in tal modo la Repubblica italiana riconosce chiaramente che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, gli impianti esistenti e in funzione nella regione Campania erano ben lontani dal soddisfare le esigenze reali di tale regione in termini di smaltimento dei rifiuti.
- 79 D'altra parte e in ogni caso, occorre ricordare che la Corte ha ripetutamente dichiarato che l'esistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e che non possono essere prese in considerazione dalla Corte modifiche successivamente intervenute (v., in particolare, sentenze 14 settembre 2004, causa C-168/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-8227, punto 24, e 27 ottobre 2005, causa C-23/05, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-9535, punto 9).
- 80 La Repubblica italiana afferma altresì che l'inadempimento addebitato non le sarebbe imputabile e che, al contrario, sarebbe riconducibile a taluni eventi che costituirebbero casi di forza maggiore, come l'opposizione della popolazione all'installazione di discariche sul territorio dei loro comuni, l'esistenza di attività criminali nella regione nonché la mancata esecuzione da parte delle controparti contrattuali dell'amministrazione degli obblighi ad esse incombenti, riguardanti la realizzazione di taluni impianti necessari alla regione.
- 81 In proposito, occorre rilevare che il procedimento di cui all'art. 258 TFUE si fonda sull'oggettiva constatazione del mancato rispetto, da parte di uno Stato membro, degli obblighi che ad esso impone il Trattato o un atto di diritto derivato (v. sentenze 1° marzo 1983, causa 301/81, Commissione/Belgio, Racc. pag. 467, punto 8, e 4 maggio 2006, causa C-508/03, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-3969, punto 67).
- 82 Una volta giunti, come nella fattispecie, a un siffatto accertamento, è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo abbia dovuto far fronte (sentenza 1° ottobre 1998, causa C-71/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5991, punto 15).
- 83 Per quanto riguarda l'opposizione manifestata dalla popolazione locale all'installazione di taluni impianti di smaltimento, risulta da giurisprudenza costante che uno Stato membro non può eccepire situazioni interne, come difficoltà di attuazione emerse nella fase di esecuzione di un atto comunitario, comprese quelle dovute alla resistenza di privati, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e termini imposti dal diritto comunitario (v. sentenze 7 aprile 1992, causa C-45/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-2509, punti 20

e 21, nonché 9 dicembre 2008, causa C-121/07, Commissione/Francia, Racc. pag. I-9159, punto 72).

- 84 In merito alla presenza di organizzazioni criminali o di persone connotate come operanti «al limite della legalità» che sarebbero attive nel settore della gestione dei rifiuti, è sufficiente rilevare che tale circostanza, anche supponendola provata, non può giustificare la violazione, da parte di tale Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2006/12 (sentenza 18 dicembre 2007, Commissione/Italia, cit., punto 51).
- 85 Per quanto attiene agli inadempimenti contrattuali da parte delle imprese incaricate della realizzazione di taluni impianti di smaltimento dei rifiuti, è sufficiente altresì ricordare che la nozione di forza maggiore, pur non postulando un'impossibilità assoluta, esige cionondimeno che il mancato verificarsi dell'evento in causa sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, straordinarie ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta (sentenza McNicholl e a., cit., punto 11).
- 86 Orbene, un'amministrazione diligente avrebbe dovuto adottare le misure necessarie a tutelarsi contro inadempimenti contrattuali come quelli avvenuti in Campania o a garantire che, nonostante tali mancanze, fosse assicurata la realizzazione effettiva e nei tempi previsti delle infrastrutture necessarie allo smaltimento dei rifiuti della regione.
- 87 Quanto alla censura mossa dalla Repubblica italiana alla Commissione, con cui si critica il fatto che il presente ricorso sia stato presentato anni dopo che la crisi dei rifiuti era esplosa e proprio quando tale Stato membro aveva adottato le misure che consentivano di uscire dalla crisi, occorre ricordare che, per costante giurisprudenza della Corte, le norme di cui all'art. 258 TFUE devono essere applicate senza che la Commissione sia tenuta ad osservare un termine prestabilito (v., in particolare, sentenze 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punto 15, e 24 aprile 2007, causa C-523/04, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3267, punto 38). Essa dispone così del potere di decidere quando si debba eventualmente proporre un ricorso e non spetta alla Corte, in linea di principio, sindacare tale decisione (sentenza 10 maggio 1995, causa C-422/92, Commissione/Germania, Racc. pag. I-1097, punto 18).
- 88 Alla luce di quanto precede, occorre dichiarare che la Repubblica italiana, non essendosi assicurata che, nell'ambito della gestione regionale dei rifiuti nella regione Campania, detta regione disponesse di un numero di impianti sufficiente a consentirle di smaltire i suoi rifiuti urbani nelle vicinanze del luogo di produzione, è venuta meno all'obbligo ad essa incombente di creare una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento che le consentissero di perseguire l'obiettivo di assicurare lo smaltimento dei suoi rifiuti e, di conseguenza, ha violato gli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 5 della direttiva 2006/12.

*Sulla violazione dell'art. 4 della direttiva 2006/12*

Argomenti delle parti

- 89 La Commissione sottolinea che la Repubblica italiana non avrebbe mai negato l'esistenza di una situazione estremamente grave per l'ambiente e per la salute umana, derivante dalla mancanza di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento dei rifiuti. Al contrario, tale Stato membro l'avrebbe espressamente riconosciuta.
- 90 Alla luce, in particolare, delle sentenze 26 aprile 2007, causa C-135/05, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3475), e 24 maggio 2007, causa C-361/05, Commissione/Spagna, la Commissione ritiene incontestabile che i rifiuti giacenti nelle strade, nonché quelli in attesa di trattamento presso i siti di stoccaggio, costituiscano un

degrado significativo dell'ambiente e del paesaggio e una reale minaccia tanto per l'ambiente quanto per la salute umana. Infatti, tali accumuli potrebbero determinare una contaminazione del suolo e delle falde acquifere, il rilascio di sostanze inquinanti nell'atmosfera a seguito dell'autocombustione dei rifiuti o degli incendi provocati dalla popolazione, con conseguente inquinamento dei prodotti agricoli e dell'acqua potabile, o, ancora, emanazioni maleodoranti.

- 91 La Repubblica italiana afferma, sulla base di uno studio dei servizi del commissario delegato, che la situazione in Campania, per quanto concerne la gestione dei rifiuti, non avrebbe avuto conseguenze pregiudizievoli per la pubblica incolumità e per la salute umana. Essa sostiene altresì che l'addebito della Commissione sarebbe eccessivamente generico, in quanto non specificherebbe a quale delle tre ipotesi previste dalle lett. a), b) e c) dell'art. 4 della direttiva 2006/12 si riferisca il presente ricorso.
- 92 Peraltro, la Repubblica italiana ritiene che la Commissione non fornisca alcuna prova a sostegno delle proprie deduzioni. Essa si limiterebbe a richiamare quanto affermato dalla Corte, nella citata sentenza 26 aprile 2007, Commissione/Italia, circa l'esistenza di discariche abusive sul territorio italiano. Inoltre, essa cercherebbe di far derivare automaticamente dalla violazione dell'art. 5 della direttiva 2006/12 un inadempimento all'art. 4 della medesima.
- 93 Infine, le autorità italiane avrebbero monitorato da vicino l'impatto sulla salute delle persone dei rifiuti abbandonati sulle strade, senza che sia stato peraltro osservato alcun aumento, correlato alla presenza di discariche abusive, né del numero di malattie infettive, né della mortalità per tumori, né delle malformazioni congenite. Quanto all'inquinamento delle falde, ad eccezione di due superamenti sporadici in aree limitate, le falde e le acque freatiche non avrebbero presentato anomalie chimiche o biologiche. Lo stesso varrebbe riguardo all'esposizione della popolazione ai fumi degli incendi derivanti dai cumuli di rifiuti poiché, eccettuato un caso, non si sarebbe rilevato alcun rischio.
- 94 Riguardo allo studio su cui si basa la Repubblica italiana e secondo il quale «anche nel momento più acuto della crisi nella regione Campania non vi sono state conseguenze pregiudizievoli per la pubblica incolumità ed in particolare per la salute umana», la Commissione sottolinea che i risultati di tale studio, cofirmato dall'Organizzazione mondiale della sanità, «corroborano la nozione di un'anomalia nello stato di salute della popolazione residente nei comuni dell'area Nord Est della provincia di Napoli e Sud Ovest della provincia di Caserta; questa zona è anche quella maggiormente interessata da pratiche illegali di smaltimento e incenerimento di rifiuti solidi urbani e pericolosi». Lo studio in questione avrebbe anche confermato «l'ipotesi che eccessi di mortalità e di malformazioni tendano a concentrarsi nelle zone dove è più intensa la presenza di siti conosciuti di smaltimento dei rifiuti» e, comunque, indicherebbe che «(...) [la] bassa risoluzione di dati sanitari e [la] natura incompleta dei dati ambientali (...) producono verosimilmente una sottostima del rischio».
- 95 L'affermazione della Repubblica italiana sull'assenza di conseguenze pregiudizievoli per la salute non soltanto non sarebbe avvalorata dalle prove scientifiche prodotte dallo Stato membro medesimo, ma sembrerebbe subordinare la violazione dell'art. 4 della direttiva 2006/12 all'esistenza di problemi di salute direttamente riconducibili all'emergenza rifiuti. Tuttavia, la Commissione ritiene, al contrario, che gli obblighi derivanti dall'art. 4 siano di natura precauzionale. Dunque, gli Stati membri dovrebbero adottare le misure adeguate atte ad evitare situazioni di pericolo. Orbene, nella fattispecie, le situazioni di pericolo per l'ambiente e la sanità pubblica sarebbero più che accertate, persisterebbero da lungo tempo e costituirebbero il risultato del comportamento o, piuttosto, dell'inerzia delle autorità italiane competenti.

Giudizio della Corte

- 96 Si deve ricordare, in limine, che, sebbene l'art. 4, n. 1, della direttiva 2006/12 non precisi il contenuto concreto delle misure che debbono essere adottate per assicurare che i rifiuti siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, ciò non toglie che la direttiva vincola gli Stati membri circa l'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un potere discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (sentenze 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 67, e 18 novembre 2004, causa C-420/02, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-11175, punto 21).
- 97 Non è quindi in via di principio possibile dedurre direttamente dalla mancata conformità di una situazione di fatto agli obiettivi fissati all'art. 4, n. 1, della direttiva 2006/12 che lo Stato membro interessato sia necessariamente venuto meno agli obblighi imposti da questa disposizione, cioè adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente. Tuttavia, la persistenza di una tale situazione di fatto, in particolare quando comporta un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti, può rivelare che gli Stati membri hanno oltrepassato il potere discrezionale che questa disposizione conferisce loro (sentenze citate 9 novembre 1999, Commissione/Italia, punto 68, e 18 novembre 2004, Commissione/Grecia, punto 22).
- 98 Per quanto riguarda l'estensione territoriale dell'asserito inadempimento, il fatto che il ricorso della Commissione miri a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno all'obbligo di adottare le misure necessarie nella sola regione Campania non può incidere sull'eventuale accertamento di un inadempimento (v. sentenza 9 novembre 1999, Commissione/Italia, cit., punto 69).
- 99 Infatti, le conseguenze del mancato rispetto dell'obbligo derivante dall'art. 4, n. 1, della direttiva 2006/12 rischiano, per la natura stessa di tale obbligo, di mettere in pericolo la salute dell'uomo e di recare pregiudizio all'ambiente anche in una parte ridotta del territorio di uno Stato membro (sentenza 9 novembre 1999, Commissione/Italia, cit., punto 70), come era avvenuto nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza 7 aprile 1992, Commissione/Grecia.
- 100 Occorre quindi verificare se la Commissione abbia sufficientemente dimostrato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica italiana aveva ommesso, per un periodo prolungato, di adottare le misure necessarie ad assicurarsi che i rifiuti prodotti nella regione Campania fossero recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute umana e senza ricorrere a procedure o metodi atti a recare pregiudizio all'ambiente.
- 101 Se è vero che, nel caso di una procedura per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE, spetta alla Commissione valutare l'esistenza dell'inadempimento contestato fornendo alla Corte gli elementi necessari alla verifica dell'esistenza di tale inadempimento, senza che sia ammessa una qualsiasi presunzione (sentenza 22 gennaio 2009, causa C-150/07, Commissione/Portogallo, punto 65 e giurisprudenza ivi citata), si deve tener conto del fatto che, nel verificare la corretta applicazione pratica delle disposizioni nazionali destinate a garantire l'effettiva attuazione della direttiva 2006/12, la Commissione, che non dispone di propri poteri di indagine in materia, dipende in ampia misura dagli elementi forniti da eventuali denunciatori, da enti privati o pubblici, dalla stampa, nonché dallo stesso Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenze 26 aprile 2005, causa C-494/01, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-3331, punto 43, e 26 aprile 2007, Commissione/Italia, cit., punto 28).
- 102 Pertanto, allorché la Commissione ha fornito sufficienti elementi che fanno emergere fatti verificatisi nel territorio dello Stato membro convenuto, spetta a quest'ultimo contestare in maniera sostanziale e dettagliata i dati così presentati e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenze 9 novembre 1999, Commissione/Italia, cit.,

punti 84 e 86, nonché 22 dicembre 2008, causa C-189/07, Commissione/Spagna, punto 82).

- 103 A tale proposito, occorre anzitutto rilevare che la Repubblica italiana non contesta la circostanza che, alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, i rifiuti giacenti nelle strade ammontavano a 55 000 tonnellate, che si aggiungevano alla cifra compresa tra 110 000 e 120 000 tonnellate di rifiuti in attesa di trattamento nei siti comunali di stoccaggio. In ogni modo, tali dati risultano dalla nota del commissario delegato in data 2 marzo 2008, allegata alla risposta dello Stato membro interessato al parere motivato. Inoltre, secondo gli elementi forniti da detto Stato, le popolazioni esasperate da tali ammassi hanno provocato incendi nei cumuli di immondizie, a danno dell'ambiente e della propria salute.
- 104 Da quanto precede risulta quindi in modo lampante che nella regione Campania tale Stato membro non è stato in grado di adempiere l'obbligo ad esso incombente, in forza dell'art. 4, n. 2, della direttiva 2006/12, di adottare le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti.
- 105 Infine, occorre ricordare che i rifiuti sono oggetti di natura particolare, cosicché il loro accumulo, ancor prima di diventare pericoloso per la salute, costituisce, tenuto conto in particolare della capacità limitata di ciascuna regione o località di riceverli, un pericolo per l'ambiente (sentenza 9 luglio 1992, causa C-2/90, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-4431, punto 30).
- 106 Un accumulo nelle strade e nelle aree di stoccaggio temporanee di quantitativi così ingenti di rifiuti, come è avvenuto nella regione Campania alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, ha dunque indubbiamente creato un rischio «per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora» ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva 2006/12. Inoltre, tali quantitativi di rifiuti provocano inevitabilmente «inconvenienti da odori», ai sensi del n. 1, lett. b), di tale articolo, in particolare se i rifiuti rimangono per un lungo periodo abbandonati a cielo aperto nelle strade o nelle vie.
- 107 D'altra parte, tenuto conto della mancanza di disponibilità di discariche sufficienti, la presenza di tali quantitativi di rifiuti fuori dai luoghi di stoccaggio adeguati ed autorizzati, può «danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse» ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. c), della direttiva 2006/12.
- 108 In considerazione del carattere circostanziato degli elementi prodotti dalla Commissione, segnatamente i diversi rapporti redatti dalle stesse autorità italiane e comunicati alle istituzioni europee nonché gli articoli di giornale allegati al suo ricorso, e tenuto conto della giurisprudenza citata ai punti 80 e 81 della presente sentenza, la Repubblica italiana non può limitarsi ad affermare che i fatti addebitati non sono provati o che gli sversamenti di rifiuti nelle strade, in particolare di Napoli, sono indipendenti dalla sua volontà.
- 109 Inoltre, come giustamente sostiene la Commissione, l'art. 4, n. 1, della direttiva 2006/12 ha una funzione preventiva nel senso che gli Stati membri non devono esporre la salute umana ad un pericolo nel corso di operazioni di recupero e smaltimento dei rifiuti.
- 110 Orbene, la Repubblica italiana stessa ha ammesso la pericolosità della situazione in Campania per la salute umana, in particolare nei rapporti e nelle note trasmessi alle istituzioni europee. A tale riguardo, i «considerando» del decreto legge n. 90/2008, notificato dalla Repubblica italiana alla Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, si riferiscono esplicitamente alla «gravità del contesto socio-economico-ambientale derivante dalla situazione di emergenza [concernente la gestione dei rifiuti], suscettibile

di compromettere gravemente i diritti fondamentali della popolazione della regione Campania, (...) esposta a rischi di natura igienico-sanitaria ed ambientale».

- 111 Da ciò risulta che gli elementi addotti dalla Repubblica italiana nell'ambito del presente ricorso, per provare che tale situazione non ha avuto in pratica alcuna conseguenza o, per lo meno, ha avuto solo minime ripercussioni sulla salute delle persone, non sono tali da confutare la constatazione secondo cui la situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade ha esposto la salute della popolazione ad un rischio certo, in violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva 2006/12.
- 112 Di conseguenza, la censura sollevata dalla Commissione vertente sulla violazione dell'art. 4 della direttiva 2006/12 deve essere dichiarata fondata.
- 113 In considerazione di tutto quanto precede, occorre dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva 2006/12.

#### **Sulle spese**

- 114 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Regno Unito sopporta le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica italiana, non avendo adottato, per la regione Campania, tutte le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare, non avendo creato una rete adeguata ed integrata di impianti di smaltimento, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 4 e 5 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE, relativa ai rifiuti.**
- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**
- 3) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporta le proprie spese.**