

definizione più celere del procedimento. Nello stesso senso si sono espressi anche Arpav e comune.

In ragione dei ritardi nell'attuazione degli interventi di bonifica nelle aree ricadenti nel SIN, e con la finalità di dare impulso alle attività di bonifica, è intervenuto il Ministero dell'ambiente attraverso la stipula di un nuovo accordo di programma (sottoscritto il 16 aprile 2012) per la riqualificazione ambientale del SIN di Porto Marghera.

L'obiettivo principale dell'accordo è "l'accelerazione e semplificazione delle procedure di bonifica" per giungere al ripristino ambientale e allo sviluppo di attività produttive sostenibili, rilanciando l'occupazione.

Si ritiene, però, necessario evidenziare che alcune semplificazioni amministrative e procedurali introdotte dall'accordo di programma potrebbero rendere le tempistiche attuative tanto stringenti da non consentire il corretto svolgimento delle attività di controllo da parte degli organi preposti, *in primis* da parte dell'Arpa Veneto.

Ed, infatti, nonostante l'elevato livello tecnico ed organizzativo delle istituzioni venete preposte ai controlli, il sistema risente comunque delle problematiche, riguardanti tutto il contesto nazionale, inerenti la mancanza di risorse e di mezzi, con particolare riferimento al rapporto tra numero delle persone che effettuano i controlli e numero degli impianti da controllare.

Occorre anche aggiungere che le attività istruttorie e di controllo a livello locale sono spesso rese particolarmente difficili dall'assenza di un quadro normativo chiaro ed omogeneo e dalla mancanza di indirizzi tecnici a livello nazionale. Paradossalmente, all'"accentramento" operato dal Ministero dell'ambiente in riferimento alle procedure amministrative inerenti i SIN, fa da contraltare l'assenza di indicazioni da parte del Ministero stesso riguardo l'interpretazione delle norme e i relativi aspetti tecnici.

Tale situazione provoca difformità nelle procedure di controllo e di istruttoria applicate a livello nazionale, con conseguente "orientamento preferenziale" dei flussi di rifiuti verso alcune regioni o verso l'estero.

Quanto al finanziamento degli interventi di bonifica dell'area di Porto Marghera e dei canali portuali, vi sono stati ingenti investimenti pubblici che hanno portato alla realizzazione di grandi opere. Gli interventi di bonifica privati effettivamente conclusi, invece, hanno rappresentato una percentuale esigua del territorio da bonificare (circa il 5 per cento della superficie totale da bonificare, a detta dell'Arpa Veneto) e riguardano solo le aree con un valore immobiliare e/o per le quali vi era un interesse di riqualificazione industriale.

Sotto il profilo degli illeciti connessi alle attività di bonifica non sono stati segnalati fenomeni di illiceità connessi a tale aspetto sia per quanto riguarda le attività di bonifica in senso stretto, sia per quanto riguarda il settore degli appalti. E' proprio quest'ultimo un settore che desta particolare allarme nel momento in cui viene gestito, come nel caso di specie, denaro pubblico, che attira l'interesse della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Tuttavia, uno dei problemi emersi ha riguarda lo smaltimento dei rifiuti provenienti dalle attività di bonifica, molti dei quali pericolosi. Tali rifiuti, infatti, vengono inviati per lo smaltimento in impianti che si trovano all'estero ovvero in altre regioni italiane. E' evidente la maggiore complessità dei controlli in questi casi, soprattutto per i rifiuti inviati all'estero. E' stato sottolineato che, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti destinati alle regioni balcaniche, i controlli sono facilmente eludibili, in quanto nei siti di destinazione non vi sono regole stringenti ed è, quindi, possibile smaltire i rifiuti a prezzi contenuti, facendoli apparire diversi quanto a caratteristiche chimico-fisiche e a pericolosità.

In riferimento alle problematiche sanitarie, è stato evidenziato che i risultati delle indagini epidemiologiche effettuate dall'Asl sono preoccupanti, in quanto certificano un forte incremento delle patologie tumorali.

Al SIN di Porto Marghera è dedicata una scheda specifica dello studio epidemiologico Sentieri, le cui risultanze sono state pubblicate sulla rivista "Epidemiologia e prevenzione". Dallo studio emerge che vi è stato un incremento di mortalità per i soggetti esposti a cancerogeni nell'area di Mestre, in ragione della durata dell'esposizione. Quindi, senza entrare nel dettaglio e richiamando sul punto quanto detto nel paragrafo dedicato allo studio epidemiologico condotto nella zona, si può affermare che, con riferimento a coloro che hanno lavorato nei complessi industriali, si è registrato un incremento di malattie tumorali.

9.2 La gestione e lo stato di avanzamento dei procedimenti di bonifica

Sulla base dei dati raccolti dalla Commissione d'inchiesta ed elaborati da Ispra, sono oltre 15.000 i siti potenzialmente contaminati ed oltre 4.300 quelli per i quali è stato accertato, attraverso indagini di caratterizzazione, lo stato di contaminazione.

In considerazione della mancata istituzione, in numerose regioni, delle anagrafi dei siti contaminati di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e della disomogeneità dei criteri adottati nelle anagrafi già istituite, tale dato appare sicuramente sottostimato.

Si deve poi rilevare che al numero complessivo dei siti "potenzialmente contaminati" e "contaminati" vanno aggiunti gli oltre 1.500 siti minerari abbandonati, oggetto di censimento, e le aree comprese nei 57 siti di interesse nazionale (SIN) ad oggi istituiti dal Ministero dell'ambiente, che corrispondono a circa il 3 per cento dell'intero territorio italiano e a oltre 330.000 ettari di aree a mare.

All'interno dei 57 siti di interesse nazionale ricadono le più importanti aree industriali della penisola, tra cui i petrolchimici di Porto Marghera, Brindisi, Taranto, Priolo, Gela nonché le aree urbane ed industriali di Napoli Orientale, Trieste, Piombino, La Spezia, Brescia, Mantova.

Ebbene, le verifiche e gli approfondimenti effettuati nell'inchiesta che la Commissione ha svolto sul tema delle bonifiche, con particolare riferimento ai siti di interesse nazionale, consentono di formulare una serie di considerazioni in merito alle questioni di volta in volta affrontate.

Va, in primo luogo, sottolineato come siano in corso diverse indagini giudiziarie su importanti siti di interesse nazionale, alcune delle quali hanno rivestito una particolare rilevanza perché, al di là dei reati in relazione ai quali si è proceduto ed alla fondatezza dell'accusa, hanno avuto il merito di porre in luce gravi problematiche di carattere generale che riguardano tutti i siti.

Anzi, si può fondatamente sostenere che le indagini abbiano avuto un effetto decisamente propulsivo nei confronti degli organi di governo i quali, in diversi casi, solo a seguito dell'intervento della magistratura e del risalto mediatico di talune vicende giudiziarie, hanno focalizzato l'interesse su questo o su quel sito, peraltro mai in maniera risolutiva.

E, infatti, deve prendersi atto che è stata la magistratura a rappresentare sovente uno stimolo determinante affinché si smuovesse l'elefantiaca macchina burocratica destinata altrimenti ad un inaccettabile immobilismo.

Il settore bonifiche, almeno fino ad oggi, è stato fallimentare e i dati positivi rappresentati alla Commissione dall'ex ministro Prestigiaco-paiono del tutto inconsistenti se non ulteriormente confermativi della pesantezza e della vischiosità delle procedure.

Le 1.200 conferenze di servizi e i 16.000 elaborati progettuali richiamati dall'onorevole Prestigiaco-pa nel corso di un'audizione, come espressione dell'intensa attività profusa dal

Ministero e dagli altri enti, non sono altro che la dimostrazione di quanto possa rivelarsi nei fatti inutile il continuo scambio di carte e di pareri, di richieste e prescrizioni, di deduzioni e controdeduzioni, laddove non siano seguiti da attività di bonifica e da un avanzamento sostanziale delle procedure.

Il Ministro Clini si è espresso in termini nettamente più critici e ha sottolineato proprio l'esigenza di snellire le procedure, dare concretezza e definitività alle conferenze di servizi, rendere più semplice e trasparente il sistema anche per evitare che diventi, se non lo è già diventato, un sistema permeabile alle infiltrazioni della criminalità.

Non è un caso che il procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso, abbia dichiarato alla Commissione che quello delle bonifiche è un vero e proprio *business* che attira l'interesse sia della criminalità organizzata che di quella comune, attratta dalla movimentazione di ingenti somme di denaro spesso costituite da fondi pubblici.

Ed è stata proprio la magistratura ad accendere l'interesse su taluni siti "dimenticati", nei quali le procedure o erano ferme o erano solo apparentemente attive.

E' quello che si è verificato tanto in Calabria quanto in Lombardia, due regioni distanti e differenti per varie ragioni, ma accomunate da questo elemento, a dimostrazione del fatto che, rispetto ai SIN, l'immobilismo o il finto attivismo della pubblica amministrazione ha riguardato aree dislocate su tutto il territorio italiano.

I casi da elencare sarebbero numerosi basti richiamare il SIN della laguna di Grado e Marano in relazione al quale era stata dichiarata l'emergenza ambientale con la creazione di una struttura commissariale, prorogata di anno in anno per ben 10 anni.

Ebbene, l'apertura di un'indagine penale da parte della procura di Udine, che ha, in sostanza, messo fortemente in discussione non solo la struttura commissariale, ma anche la stessa perimetrazione del SIN (ritenuta in ampia parte ingiustificata), è stata seguita da una serie di eventi che, non è un caso, hanno portato alla revoca della struttura commissariale ed alla ripermimetrazione del SIN, alla luce delle modifiche di recente introdotte all'articolo 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il caso più eclatante è quello che riguarda l'Ilva di Taranto, che in questo periodo storico rappresenta uno dei principali nodi da sciogliere a causa dell'inquinamento che pare continui a promanare dagli impianti e della necessità di avviare la bonifica dei terreni. Questi temi sono diventati attuali – è inutile negarlo – solo a seguito del sequestro preventivo degli impianti da parte della magistratura, con le drammatiche ricadute occupazionali che ne sono derivate.

Il Ministro Clini, in merito alla riapertura della procedura Aia, non l'ha ricollegata agli esiti delle indagini giudiziarie, ma all'introduzione di due elementi di "novità" che necessitavano di essere presi in considerazione nell'ambito della nuova procedura.

Testualmente, ha dichiarato, all'assemblea della Camera dei deputati, il 1° agosto 2012 "abbiamo avuto, da un lato, nuove informazioni circa la concentrazione in aria nell'area di Taranto, non tanto specificatamente in Ilva, di un inquinante, il benzopirene, che è un inquinante cancerogeno, e, dall'altro lato, la decisione della Commissione europea dell'8 marzo del 2012, che ha stabilito le migliori tecnologie disponibili nel settore della siderurgia che devono essere adottate dagli impianti industriali in tutta Europa."

Ebbene, deve osservarsi che questa Commissione parlamentare di inchiesta, già dal 2010, aveva avviato l'inchiesta sull'Ilva di Taranto e, nel corso delle audizioni effettuate in Puglia, era già stata rappresentata l'emergenza relativa alla presenza di benzo(a)pirene in concentrazioni eccessive, soprattutto nel quartiere Tamburi, tanto che il sindaco aveva adottato ordinanze a tutela della salute.

Era stato già interpellato l'Iss in merito alla pericolosità del benzo(a)pirene per contatto dermico, e l'Arpa Puglia era stata, anch'essa, investita di questa delicatissima questione.

Quindi, è parso un po' curioso che il Ministero abbia indicato questo dato come l'elemento di "novità" che ha determinato la riapertura della procedura Aia.

Delle due l'una: o il Ministero non è stato informato di tali questioni, circostanza questa evidentemente grave perchè segno di un *gap* informativo tra il Ministero e gli enti che lo supportano, o non ha sufficientemente valutato il pericolo connesso alle alte concentrazioni di benzo(a)pirene.

Con riferimento alla decisione della Commissione europea (decisione di esecuzione 28 febbraio 2012, n. 2012/135/UE, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (Bat) per la produzione di ferro e acciaio, ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali), certamente si tratta di dati cui devono uniformarsi gli impianti siderurgici in Europa.

Ma la disposizione della Commissione europea prevede che le migliori tecnologie disponibili debbano costituire il riferimento per le nuove procedure di autorizzazione ambientale a partire dal 2016, allorquando diverranno vincolanti.

Stesse considerazioni in merito al ruolo propulsivo della magistratura valgono per il sito di Bagnoli. In occasione della vicenda relativa all'individuazione di Bagnoli per le regate dell'America's Cup, si è avuto modo di constatare l'incoerenza degli organi deputati a verificare l'idoneità del sito, tutti organi che dovrebbero essere composti da persone di elevatissima professionalità.

In una prima fase, il sito era stato giudicato idoneo; dopo l'apertura di un'inchiesta della magistratura in merito alla vasca di colmata e alla bonifica dei sedimenti a mare, i pareri sono stati molto più prudenti se non decisamente negativi, tanto che alla fine è stato individuato un altro sito.

L'impressione che la pubblica amministrazione, la quale dovrebbe essa stessa garantire trasparenza ed efficacia delle procedure, si attivi concretamente solo a seguito dell'apertura di indagini giudiziarie, come se le situazioni di criticità emergessero solo in conseguenza delle stesse, è davvero qualcosa di inaccettabile.

E' necessario che nel settore ambientale la pubblica amministrazione riprenda il suo ruolo propulsivo attraverso un'azione di governo mirata al conseguimento di obiettivi che, nel settore delle bonifiche, non possono che riguardare il ripristino ambientale e l'eliminazione delle fonti di contaminazione, a tutela dell'ambiente e della salute.

Non ha senso intervenire su questo o su quel sito (in modo più o meno discutibile) a seconda delle "emergenze giudiziarie" in corso.

All'esito dell'inchiesta della Commissione, il quadro risulta desolante non solo perché non sono state concluse le attività di bonifica, ma anche perché, in diversi casi, non è nota neanche la quantità e la qualità dell'inquinamento e questo non può che ritorcersi contro le popolazioni locali, sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista economico.

Come già evidenziato, nel nostro territorio i siti di interesse nazionale sono 57, coprono una superficie corrispondente a circa il 3 per cento del territorio italiano e, sebbene il riconoscimento quali SIN per taluni di essi sia avvenuto diversi anni fa (talvolta anche oltre dieci anni fa), i procedimenti finalizzati alla bonifica sono ben lontani dall'essere completati. A fronte di questo evidente insuccesso del sistema, numerosi sono stati i soggetti, pubblici e privati, che hanno operato nel settore, numerose le consulenze conferite per questa o per quella analisi, gli affidamenti di servizi per le opere di progettazione, di caratterizzazione, innumerevoli le conferenze di servizi interlocutorie e decisorie che

hanno scandito, per lo più senza costruito pratico, le varie fasi delle bonifiche dei SIN, in un sistema comunque connotato dalla frammentazione delle competenze, delle responsabilità e, in sintesi, dall'inefficienza.

A ciò deve aggiungersi che territori estesi, dei quali non è nota neppure l'entità e la dimensione del inquinamento, sono ricompresi all'interno di perimetrazioni dei SIN effettuate diversi anni fa in funzione meramente cautelativa e, allo stato, né sono stati bonificati, né sono stati restituiti agli usi legittimi.

Ci si trova di fronte, quindi, ad ampi territori sostanzialmente "congelati", che non possono esprimere le loro potenzialità economiche, urbanistiche, agricole, commerciali, in quanto condizionati dalla presenza del sito di interesse nazionale.

In sede di conclusioni pare opportuno esaminare le singole problematiche che la Commissione ha avuto modo di verificare sia attraverso le attività svolte direttamente, sia attraverso l'esame e lo studio delle indagini svolte dalla magistratura.

La fase della perimetrazione

Uno dei primi nodi da sciogliere riguarda proprio la perimetrazione dei SIN.

Dalla lettura delle norme concernenti i siti di interesse nazionale è agevole comprendere la finalità della perimetrazione secondo l'intenzione del legislatore.

La perimetrazione viene, infatti, effettuata dal Ministero dell'ambiente, sentiti comuni, province, regioni ed altri enti locali, e i territori vengono individuati sulla base di criteri generali fissati dall'articolo 252 decreto legislativo n. 152 del 2006, mentre non è richiesta un'approfondita istruttoria da parte degli enti locali che devono esprimere il loro parere, né da parte dello stesso Ministero.

La ragione va individuata nel fatto che la perimetrazione dovrebbe essere un atto cautelativo temporaneo, cui dovrebbero tempestivamente seguire le attività di caratterizzazione del sito secondo i criteri di legge, e quindi la ridefinizione del SIN con successiva predisposizione, approvazione ed esecuzione del progetto di bonifica.

Tutto ciò, di fatto, non è mai accaduto e si è avuto modo di constatare come le perimetrazioni effettuate inizialmente in maniera piuttosto "elastica" abbiano riguardato aree molto estese, per le quali non vi erano e continuano a non esservi motivazioni chiare per l'inserimento nel SIN. In sostanza, le perimetrazioni, ad oggi, costituiscono quanto di più definitivo nel procedimento finalizzato alla bonifica.

Sul punto si è espresso chiaramente il Ministro dell'ambiente, Corrado Clini, evidenziando che l'estensione dei siti (in termini di perimetrazione ufficiale degli stessi, così come definita ai sensi dell'articolo 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006) è in generale superiore rispetto alle aree che effettivamente necessitano di interventi di bonifica.

Occorre, quindi, procedere con urgenza alla ripermimetrazione delle aree effettivamente contaminate, in modo da escludere quelle che non necessitano di bonifica, con la possibilità che le stesse vengano restituite agli usi legittimi.

Si deve prendere atto, a questo proposito, della recente modifica dell'articolo 252 del decreto legislativo n. 152 del 2006, operata dall'articolo 36 bis della legge 7 agosto 2012, n. 134, che ha convertito con modifiche il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese".

Con questa norma sono stati individuati criteri più restrittivi rispetto a quelli già esistenti sulla base dei quali valutare se un sito possa essere incluso in un SIN, quale (art. 36 bis comma 1) l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie. Sono in ogni caso individuati quali siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto.

Sono stati, poi, fissati (art. 36 bis comma 2) termini stringenti (120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge) entro i quali il Ministero

dell'ambiente, con decreto, deve effettuare, sentite le regioni interessate, la ricognizione dei siti attualmente classificati di interesse nazionale che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 252, comma 2, del testo unico ambientale, come modificato dal comma 1.

Il comma 3 della norma in esame prevede poi che: "su richiesta della regione interessata, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli enti locali interessati, può essere ridefinito il perimetro dei siti di interesse nazionale, fermo restando che rimangono di competenza regionale le necessarie operazioni di verifica ed eventuale bonifica della porzione di siti che, all'esito di tale ridefinizione, esuli dal sito di interesse nazionale".

La questione di fondo, a parere della Commissione, rimane però non del tutto risolta a livello normativo per le seguenti considerazioni:

- la ripermimetrazione deve, secondo quanto si legge nella norma, essere sollecitata dalla regione;
- non è chiaro se il parere espresso dagli enti locali debba essere preceduto da un'attività istruttoria di cui si conservi documentazione e, in caso positivo, quale sia il livello di approfondimento richiesto. Se non si chiarisce questo punto nevralgico potranno essere emessi pareri standardizzati, privi di motivazione, ovvero pareri sostanzialmente ignorati dal Ministero, in ogni caso privi di utilità ai fini di una consapevole e ragionata nuova perimetrazione dei siti di interesse nazionale;
- ai sensi del comma 4 dell'articolo 252 del testo unico ambientale, il Ministero dell'ambiente può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Apat), delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati. Occorre però comprendere, anche in questo caso, come si estrinsechi concretamente questa collaborazione, e come si intenda procedere alle ripermimetrazioni senza ripetere gli errori del passato;
- non è noto come si intenda intervenire sulla fase successiva alle nuove perimetrazioni che, comunque, continueranno ad avere la medesima funzione cautelativa in attesa di più precise caratterizzazioni. Il problema, evidentemente, non è solo quello di effettuare le nuove e più adeguate perimetrazioni, ma anche e soprattutto quello di accelerare le procedure attualmente in corso e di renderle più efficienti.

Molti presidenti delle regioni interessate e i rappresentanti degli enti locali hanno auspicato la rimozione del vincolo del SIN che crea, allo stato, solo disagi e nessuna utilità per l'ambiente, in quanto, di fatto, rallenta e blocca le bonifiche ed il successivo riutilizzo delle aree.

Anche il sindaco di Venezia si è espresso a questo proposito con riferimento al SIN di Porto Marghera, affermando:

"Dico senza timore di smentite che il sito di interesse nazionale ha, sostanzialmente, bloccato lo sviluppo di quell'area industriale perché ha creato una situazione di impasse molto forte determinando la necessità di una serie di passaggi per arrivare al riutilizzo di quelle aree assolutamente ingestibile in termini economici e imprenditoriali. Nella documentazione che vi abbiamo preparato vedrete che il procedimento per la bonifica a Porto Marghera comprende mi pare che la notizia sia corretta – circa una quarantina di passaggi burocratici, dei quali ciascuno prende circa due mesi e noi in media abbiamo cinque anni per arrivare all'autorizzazione alla bonifica di un'area. Questo ha messo in ginocchio l'area industriale di Marghera."

Il ridimensionamento delle aree ricomprese nei SIN comporterà, ed è questo un dato certamente positivo, anche il ridimensionamento del numero di interlocutori privati coinvolti per ogni sito.

Basti pensare che per il SIN della Laguna di Grado e Marano vi è un'area a terra riconducibile a circa 300 proprietari, e non si tratta di un caso isolato.

La nuova perimetrazione, deliberata dalla conferenza di servizi del 31 ottobre 2012, che sarà oggetto di un decreto del Ministero dell'ambiente, limita l'ambito del SIN agli impianti Caffaro (chimica di base), a una discarica che vi è collegata, al canale Banduzzi che consente il collegamento del polo chimico con la laguna e il mare.

Sino ad oggi, sono state segnalate dagli operatori privati notevoli difficoltà nel sostenere i costi degli interventi di bonifica, costi che molto spesso superano il valore delle aree stesse, e che, in molti casi, devono essere sostenuti da soggetti che hanno acquistato i terreni quando già erano inquinati e che, quindi, non possono essere considerati, almeno in prima battuta, responsabili dell'inquinamento.

Circoscrivere adeguatamente i siti è, dunque, l'attività prioritaria per interventi più celeri, più mirati e, conseguentemente, più efficaci.

Il tutto deve, però, avvenire secondo criteri predeterminati, tenendo presente sempre che l'obiettivo è quello di tutela della salute e dell'ambiente, in modo che le popolazioni interessate possano essere tranquillizzate dall'intervento del Ministero che circoscrive i SIN. Ed invero, la semplificazione delle procedure e la ridefinizione dei SIN non possono, ovviamente, avere come prezzo un minore livello di salvaguardia degli interessi costituzionali oggetto di tutela. Si deve infatti rilevare che, all'atto della perimetrazione dei SIN, si è correttamente tenuto conto anche di valutazioni basate sul principio di precauzione, come rilevato dal dottor Gianfranco Mascazzini nell'ambito dell'audizione dell'11 dicembre 2012, in riferimento all'inquinamento della laguna di Grado e Marano.

I progetti di bonifica e la loro valutazione

Atri temi importanti sono quelli della adeguatezza del progetto di bonifica rispetto agli obiettivi prefissati nonché delle procedure per l'approvazione.

I costi della bonifica spesso sono molto elevati ed è di fatto impossibile per i soggetti responsabili, siano essi privati o pubblici, attuare gli interventi secondo le prescrizioni indicate nel progetto approvato.

Ovviamente non si può immaginare una bonifica parziale, che sarebbe inutile, né una bonifica superficiale e non risolutiva.

Un approccio realistico al problema imporrebbe di individuare per ogni sito quale sia l'obiettivo della bonifica in ragione del possibile uso che di quel sito verrà fatto.

A titolo meramente esemplificativo si richiama la vicenda attinente al SIN di Bagnoli, in merito alla quale si è espresso il Ministro Clini, nel corso di una delle audizioni innanzi alla Commissione:

"Sostanzialmente, l'idea di farne un sito destinato a usi diversi da quelli industriali, che sarebbe auspicabile nel senso che la sua posizione è splendida e dunque la cosa migliore potrebbe essere questa, è un'idea che, però, si scontra con una situazione chimico-fisica del sito molto compromessa. L'ipotesi, quindi, assolutamente condivisibile dal punto di vista teorico, di avere l'America's Cup a Napoli con base a Bagnoli si è scontrata con questa realtà. La caratterizzazione dei suoli di Bagnoli ha messo, infatti, in evidenza che questi non erano adatti per consentire nel sito un'attività di quel genere, ancorché un'attività temporanea. Questo pone anche il problema degli obiettivi di riqualificazione di Bagnoli che, evidentemente, in termini di obiettivi di bonifica devono essere finalizzati a un riuso del sito compatibile con la situazione attuale e con un piano di riqualificazione

ambientale progressivo che consenta di destinare alcune zone ad attività non industriali e che, invece, deve per forza vedere altre zone destinate ad attività industriali, portuali o comunque non compatibili, almeno per il momento, con l'uso che si vorrebbe fare di un'area per il tempo libero, per attività sportive o per la creazione di parchi naturali".

Ed allora, l'obiettivo della bonifica deve essere dimensionato opportunamente rispetto al prevedibile futuro utilizzo dell'area da bonificare tenendo presente la priorità rappresentata dalla tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente.

In questo senso non è concepibile l'elaborazione di progetti di bonifica che, sin dall'inizio, si sa già che non potranno mai essere attuati perché troppo onerosi sia per il privato che per il pubblico.

L'elaborazione di progetti di bonifica di tal fatta comporta inevitabilmente l'avvio di impugnazioni e ricorsi amministrativi che non fanno altro che rallentare ulteriormente procedure già lente.

L'ipertrofica interlocuzione tra amministrazione e privati, con appesantimento delle procedure, la mancanza di trasparenza che ne deriva e il rinvio sistematico delle decisioni per anni ed anni, infatti, contraddistinguono la fase relativa alla presentazione e approvazione del progetto di bonifica, come è stato riscontrato nei siti oggetto di specifici approfondimenti.

Un sistema così congegnato nel quale vi è un "rimpallo" tra l'amministrazione, che chiede continui aggiornamenti e/o modifiche, e il privato, che si adegua parzialmente sottoponendo all'amministrazione ulteriori modifiche, determina nei fatti tre effetti, tutti aberranti:

- gli organi della pubblica amministrazione mantengono l'esercizio di un potere nei confronti delle imprese che continuano a dipendere dalle loro valutazioni;
- le imprese, a loro volta, hanno l'alibi per non avviare mai gli interventi, in quanto l'amministrazione non decide;
- tutte le categorie professionali coinvolte nel sistema continuano a beneficiare delle parcelle per il lavoro di consulenza tecnica o giuridica prestato nell'ambito della procedura, spesso a carico dello Stato e, quindi, della collettività.

E' evidente che questo "gioco" ha un costo per la collettività altissimo sia in termini economici, per il danaro inutilmente investito, sia in termini di sviluppo, perché le aree non possono essere restituite agli usi legittimi, sia in termini di tutela ambientale, perché le bonifiche non vengono effettuate.

In sostanza, la fase progettuale deve essere funzionale alla concreta attuazione della bonifica, il che significa:

- avere ben chiaro quale sia la destinazione ultima delle aree;
- dimensionare la bonifica in relazione a tale imprescindibile dato;
- effettuare elaborati progettuali realistici, che non vivano solo nel mondo delle idee, ma che possano tradursi in realtà, ben mirati rispetto all'obiettivo e economicamente sostenibili.

9.3 Gli illeciti nel settore delle bonifiche

In base ai dati acquisiti nel corso dell'inchiesta, come già accennato, esiste un vero e proprio *business* delle bonifiche dei siti contaminati, intorno ai quali ruotano molteplici soggetti, pubblici e privati, diversi enti, diverse figure professionali.

In molti casi, sono state spese ingenti somme per attività di caratterizzazione, di progettazione, di verifica senza che siano stati poi effettuati concreti passi avanti nell'attività di bonifica.

E ciò è accaduto tanto nelle regioni con elevato tasso di incidenza della criminalità organizzata, quanto in quelle in cui tale fenomeno è meno evidente.

Il che consente di formulare una prima riflessione: le bonifiche dei siti contaminati e, ancor di più, dei siti di interesse nazionale, proprio perché inserite nell'ambito di procedure poco trasparenti (per ragioni evidenziate nel corpo della relazione), consentono a diversi soggetti di lucrare indebitamente senza che venga effettuato alcunché per la tutela dell'ambiente e della salute.

Tale situazione di illiceità, o comunque di illegalità diffusa, e di sperpero del denaro pubblico, è resa possibile da una normativa in diversi modi eludibile, dalla mancanza di adeguati controlli, da situazioni di parziale sovrapposizione tra "controllati" e "controllanti" nell'ambito dei procedimenti, con tutte le evidenti ripercussioni negative in termini di efficacia e garanzia delle attività poste in essere.

Il "business", inteso come affare che rientra in una logica di profitti illeciti piuttosto che di salvaguardia ambientale, si amplifica allorché si deroga alle regole ordinarie attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza, la creazione di strutture commissariali e l'affidamento diretto di una serie di attività tanto dispendiose quanto inutili.

Le indagini giudiziarie avviate riguardano diversi aspetti che vanno dalla gestione e smaltimento dei rifiuti prodotti dall'attività di bonifica, alle modalità attraverso cui si procede alla caratterizzazione dei siti, al conseguimento di finanziamenti connessi a situazioni di inquinamento, vero o presunto, sicché i reati per i quali si procede, pur riconducibili, ad una matrice comune, di fatto sono eterogenei.

L'argomento è particolarmente delicato in quanto rappresenta, per così dire, un passaggio obbligato al fine di comprendere quali siano i meccanismi attraverso cui è possibile infiltrarsi in questo settore e, si badi bene, le infiltrazioni cui si fa riferimento non sono solo quelle riconducibili alle organizzazioni criminali che operano nel settore dei rifiuti, spesso connotate dal carattere della mafiosità, ma sono infiltrazioni da parte di una criminalità che si muove all'interno di quelle stesse strutture che dovrebbero garantire la legittimità delle procedure.

Il Ministro dell'ambiente Corrado Clini ha precisato, con riferimento ai possibili illeciti connessi alle attività di bonifica dei siti contaminati, nel corso dell'audizione del 1° febbraio 2012, che, al fine di limitare gli episodi di illegalità, occorre perseguire obiettivi di semplificazione e trasparenza.

E' evidente come la farraginosità delle procedure, la moltiplicazione delle competenze, la sovrapposizione di ruoli faciliti la possibilità di sfuggire ai controlli e di operare nell'illecito.

Sembra quasi che il tutto sia finalizzato ad addensare quella fitta nebbia procedimentale prodromica alla consumazione di illeciti.

Il Ministro, nel corso dell'audizione citata, ha dato atto dei pericoli che si insidiano negli iter amministrativi complessi, e, con la sua consueta chiarezza e fermezza, si è espresso affermando:

"Prima di tutto, è assolutamente chiaro che i siti di interesse nazionale (SIN) oggetto di procedura di bonifica sono anche molto spesso oggetto di indagine della magistratura, indagini di diverso tipo, che a volte riguardano le cause della contaminazione ambientale, a volte entrano nel merito della gestione dei siti. È altrettanto evidente che il ministero mette a disposizione della magistratura tutte le informazioni che ha, attraverso la collaborazione del Nucleo operativo ecologico dei carabinieri partecipa contestualmente ai programmi di bonifica e anche alle valutazioni che riguardano problematiche che hanno a che vedere con le responsabilità penali in materia sia di contaminazione sia di gestione illegale. Non abbiamo, però, ruolo inquirente, per cui, sostanzialmente, siamo di supporto

e questo è lo stile che sto continuando ad avere, avendo ben chiaro – vorrei evitare di essere frainteso – che alcune delle procedure che si sono consolidate nel corso degli anni e alcuni degli obiettivi che sono legati ai programmi di bonifica potrebbero essere fonte di vantaggio per la malavita organizzata. Procedure troppo complesse, quantità spropositate di materiale da movimentare possono anche non intenzionalmente essere una sponda per attività illecite”.

Un importante obiettivo che il Ministero deve perseguire è quello della semplificazione. In questo senso, il Ministro Clini ha precisato:

“Questo, per quello che ci riguarda, impatta su due aspetti. Il primo è quello della semplificazione. (...) Voi sapete che le procedure per l'approvazione di un piano di bonifica teoricamente prevedono che la conferenza di servizi si convochi una volta e poi una seconda per chiudere la procedura: ci sono conferenze di servizi che sono aperte da anni con molte interlocutorie e questo non fa bene all'ambiente e neanche alla legalità perché si crea un contesto nel quale i margini diventano troppo ampi. Uno dei punti che vogliamo chiarire nell'accordo di programma con la regione Veneto e il comune di Venezia è assolutamente questo: la procedura deve essere trasparente e, se possibile, secca. Il piano di bonifica viene presentato dall'impresa e, se non è adeguato, si dice che non lo è. Non può accadere che l'impresa presenti un piano sapendo che non è adeguato e intanto, dall'altra parte, gli dicono che forse sono necessarie delle modifiche, l'impresa riporta il piano, si segnalano altre modifiche e così si va avanti per anni, non mesi. Credo, quindi, che ci sia un nesso molto forte tra la semplificazione e il recupero di legalità. La semplificazione provoca trasparenza. Certo, questo toglie di mezzo una serie di situazioni intermedie, probabilmente fa diminuire il valore delle parcelle degli avvocati o di quelle delle società di consulenza che aggiornano le loro valutazioni, ma elimina anche un'ambiguità oggi molto forte. C'è, infatti, da un lato, l'amministrazione, che ha sempre o quasi sempre bisogno di aggiornamenti sulle informazioni, ciò che in qualche modo consolida un ruolo dell'amministrazione – più ci sono cose da chiedere, più il funzionario pubblico ha un potere – dall'altro, elimina anche una certa tendenza delle imprese, che in questo modo la tirano molto a lungo e perciò non assumono impegni. Ora, il tentativo è quello di chiudere questo gioco, di riportare la conferenza di servizi a quello che è. Non c'è, dunque, da modificare la 152, ma da applicarla, senza margini di discrezionalità, che, invece, sono troppi. “.

Occorre ricordare che il procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, (nel corso dell'audizione del 17 giugno 2009) è stato uno dei primi auditi dalla Commissione che ha evidenziato la stretta connessione tra l'illegalità diffusa nella gestione dei rifiuti e il problema delle bonifiche e del ripristino ambientale.

Più in generale, dalle audizioni di tutti i magistrati sentiti anche nel corso delle ulteriori inchieste svolte dalla Commissione è emersa una grave inadeguatezza della normativa ambientale in sede penale (in verità anche in sede civile ed amministrativa).

Le norme penali, nel ricondurre determinate fattispecie ad ipotesi di reato, sono frutto di una specifica scelta legislativa finalizzata, attraverso la minaccia di una sanzione penale, a dissuadere i consociati dal tenere le condotte previste nelle norme incriminatrici.

Ebbene, la funzione generalpreventiva e specialpreventiva della pena risulta frustrata allorquando le sanzioni sono eccessivamente blande, quando è garantita l'impunità attraverso il decorso dei termini di prescrizione (la maggior parte dei reati hanno natura contravvenzionale), quando i reati ambientali sono definibili attraverso la procedura dell'oblazione.

L'unico reato previsto specificamente in tema di bonifiche è quello di cui all'articolo 257 decreto legislativo n. 152 del 2006, in forza del quale : "Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da 2.600 euro a 26.000 euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da 1.000 euro a 26.000 euro.

2. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da 5.200 euro a 52.000 euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose".

Si tratta di una fattispecie criminosa omissiva, che si consuma solo nel momento in cui vi sia stato un superamento delle concentrazioni soglia di rischio e il responsabile dell'inquinamento non abbia provveduto alla bonifica in conformità del progetto approvato dall'autorità competente.

E' del tutto evidente, anche alla luce di quanto rappresentato fino ad ora in merito alle lentezze procedurali, come si tratti di un reato difficilmente configurabile nei fatti, presupponendo:

- l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento;
- l'effettuazione delle attività di caratterizzazione del sito;
- il superamento delle concentrazioni soglia di rischio;
- la predisposizione di un progetto di bonifica;
- l'approvazione del progetto;
- l'omessa attuazione della bonifica da parte del responsabile dell'inquinamento.

Su questo aspetto si è espresso anche il procuratore della Repubblica di Venezia, dottor Luigi Delpino, il quale ha evidenziato:

"Con riguardo al reato di cui all'articolo 257 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il testo letterale dell'articolo che appare punire solamente chi non bonifica avendo cagionato l'inquinamento con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio appare rendere rarissima la configurazione di detto reato. Infatti, l'accertamento dell'avvenuto superamento delle concentrazioni soglia di rischio presuppone che il procedimento di bonifica sia già pervenuto ad una fase amministrativa alquanto avanzata, laddove sovente non viene neppure compiuta la caratterizzazione, e gli enti pubblici, a causa delle scarse risorse finanziarie di cui dispongono, non riescono a sostituirsi alla parte inadempiente."

Ed allora, non appare che la norma in esame possa avere alcuna efficacia preventiva, in quanto la consumazione reato, per come è strutturata la fattispecie e per come si manifesta nella realtà la procedura di bonifica, è quasi impossibile.

Prova ne è il fatto che nessuno tra i magistrati auditi dalla Commissione ha segnalato particolari indagini avviate con riferimento alla predetta fattispecie di reato.

D'altro canto, le vicende concrete si articolano sempre in modo complesso, risultando plurioffensive e spesso riconducibili a diverse fattispecie di reato.

Ed, infatti, i reati che vengono consumati nell'ambito dei procedimenti di bonifica sono i più disparati, dai reati contemplati nel testo unico ambientale, ai reati contro la pubblica amministrazione, ai reati a base fraudolenta (per esempio, nell'indagine della procura di Udine sono stati contestati i reati di peculato e truffa ai danni dello Stato).

Un dato che pare importante sottolineare è che le modalità attraverso cui vengono consumati i reati in materia ambientale e in materia di rifiuti (atteso che anche le attività di

bonifica producono rifiuti) si basano essenzialmente sul rispetto apparente delle regole, nel senso che la documentazione attinente alla movimentazione dei rifiuti appare regolare, anche se nella sostanza le norme vengono violate.

Si giunge così al paradosso per cui, nell'attività di bonifica di un'area, si spostano gli inquinanti da un sito ad un altro, con la conseguenza che, se all'inizio era inquinata una determinata area, dopo la "bonifica" i terreni inquinati risultano ancora più estesi.

Le situazioni illecite che più di frequente si riscontrano e si sono riscontrate sono risultate correlate:

- a) alla mancata effettuazione di analisi sui rifiuti, o all'effettuazione di analisi incomplete;
- b) all'avvio a discariche e impianti operanti in regime semplificato di rifiuti che ivi non possono essere conferiti;
- c) all'esecuzione, da parte di impianti operanti in regime semplificato, di operazioni insuscettibili di essere svolte da impianti di quel tipo;
- d) all'omessa effettuazione da parte di impianti operanti in regime semplificato delle operazioni di effettivo recupero dei rifiuti e trasformazione in materie prime;
- e) all'esecuzione di operazioni di "giro bolla", tese unicamente a immutare fraudolentemente il codice Cer dei rifiuti (in carenza di operazioni di effettivo trattamento), per conferirli a impianti che non potrebbero riceverli laddove i rifiuti fossero correttamente catalogati;
- f) all'esecuzione di operazioni di "giro bolla", tese a conferire ai rifiuti apparenza di materia prima, per sottrarli alla normativa che disciplina i rifiuti;
- g) all'esecuzione di operazioni volte a rendere difficoltosa o impossibile la tracciabilità dei rifiuti, mediante il loro transito attraverso plurimi impianti di trattamento, sempre per conferirli a impianti che non potrebbero riceverli se i rifiuti fossero correttamente catalogati e ne fosse puntualmente specificata l'origine;
- h) all'abusivo conferimento di natura di "materia prima secondaria" a materiali derivati da operazioni di recupero dei rifiuti parziali e incomplete;
- i) all'esecuzione di operazioni di deposito incontrollato di rifiuti (in carenza dei presidi ambientali idonei a evitare fenomeni di inquinamento dell'ambiente);
- l) all'allestimento di discariche abusive;
- m) all'utilizzo alla stregua di materie prime secondarie di materiali provenienti da impianti di recupero rifiuti, contaminati dalla presenza di amianto;
- n) alla spedizione all'estero di materiali qualificati fraudolentemente come materie prime secondarie.

Con riferimento alle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso, è importante sottolineare come la stessa abbia la possibilità di condizionare le attività di bonifica in diversi modi.

Da un lato, la criminalità organizzata di stampo mafioso ha la possibilità di inserirsi nel settore attraverso le modalità che le sono proprie, condizionando le procedure di affidamento degli appalti, inserendosi in maniera subdola nei subappalti, imponendo manodopera e esercitando attività estorsive nei confronti degli imprenditori.

Dall'altro, sfrutta quella che è la sua peculiarità, ossia un controllo radicato del territorio, del quale dispone come se fosse proprio (la Campania ne è un esempio evidente).

Anche le bonifiche dei siti contaminati sono state in qualche modo risucchiate dalle organizzazioni criminali che, ancora una volta, hanno messo a disposizione il territorio per la ricezione di rifiuti pericolosi e tossici provenienti dalle attività di bonifica.

Il caso dell'Acna di Cengio è emblematico: indagini giudiziarie hanno accertato che i rifiuti e il materiale provenienti dall'attività di bonifica del SIN di Cengio sono stati interrati in

un'area ricompresa nel territorio di Giugliano, già ampiamente e forse irrimediabilmente compromesso da un punto di vista ambientale.

Il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, dottor Alessandro Milita, nel corso dell'audizione che la Commissione ha effettuato in occasione dell'ultima missione svolta a Napoli (in data 10 ottobre 2012) ha fornito informazioni in merito alla vicenda sopra esposta, affermando: "(...) volevo rapidamente rappresentare un altro dato sintomatico in tema di bonifica. In questo caso il problema delle bonifiche è marcato, perché in questa discarica sono state smaltite 30.700 tonnellate di rifiuti provenienti dalla bonifica dell'Acna di Cengio, che si è attuata traslando il danno ambientale da Cengio a Giugliano, attraverso tutta una serie di condotte artificiose, modulando e modificando i vecchi Fir per evitare lo svelamento della reale sostanza smaltita all'interno della Resit.

Questo dato fa comprendere come la bonifica debba essere ben attuata, ma per esserlo abbia bisogno di fondi, perché l'unico limite reale è il fondo, al di là della società che dovrebbe eseguire la bonifica e che si spera sia la migliore possibile. Nel momento in cui si scelgono bonifiche a basso costo, è plausibile che la bonifica verrà compiuta con modalità tali da spostare il problema nel futuro e nel tempo che verrà"

9.4 Le problematiche attinenti al risarcimento del danno ambientale. Gli accordi di programma e le transazioni

Di fatto, deve ritenersi totalmente inefficace la normativa vigente in materia di risarcimento del danno ambientale.

Gli avvocati dello Stato interpellati sul punto hanno focalizzato quelle che sono le problematiche più rilevanti, che determinano una sostanziale impunità civile, nel nostro sistema, del responsabile del danno ambientale.

Nella maggior parte dei casi, le cause risarcitorie che lo Stato avvia sono istruite "al traino" di vicende penali, ma anche in sede penale vi sono molte problematiche connesse alla mancata previsione specifica del reato di disastro ambientale, alla pendenza di procedimenti che si concludono con l'estinzione del reato per maturata prescrizione, alla diversa sensibilità dimostrata dai diversi uffici giudiziari rispetto alle problematiche ambientali.

E però, anche l'esercizio dell'azione in sede civile risulta poco produttivo.

Le ragioni possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- la difficoltà della parte attrice di dimostrare, senza disporre di strumenti investigativi, il fatto, la sua antigiuridicità e la colpevolezza;
- la mancanza di criteri univoci per la quantificazione del danno ambientale, il che rappresenta un grosso *vulnus* nella normativa, non potendo essere utilizzati criteri di valutazione generici e dovendo la quantificazione del risarcimento corrispondere effettivamente all'entità del danno arrecato;
- la difficoltà estrema nell'individuazione del responsabile dell'inquinamento ai fini dell'esercizio dell'azione civile, nel caso in cui l'inquinamento sia "diffuso", problema che peraltro riguarda anche il settore penale ("Questo è, per esempio, il paradosso di Marghera, il sito più inquinato d'Italia, in cui il danno ambientale è stato calcolato nell'ordine di 70 mila miliardi delle vecchie lire, che ha visto tutti assolti nel processo petrolchimico. Di certo, i giudici che hanno assolto gli imputati non sono banditi. Questa è la situazione generale. Se le caratteristiche dell'inquinamento sono talmente estese e stratificate nel tempo, diventa impossibile trovare un meccanismo che consenta di attribuire a Tizio piuttosto che a Caio la responsabilità di questo piuttosto che di quell'inquinante. Ne consegue che sono tutti assolti; non c'è nessuna condanna e lo Stato dovrebbe farsi carico di una bonifica da 70 mila miliardi di lire" cfr. dichiarazioni avvocato Schiesaro);

- nei rari casi in cui si ottiene un titolo esecutivo non lo si può azionare positivamente perché i soggetti nei confronti dei quali esercitarlo o sono falliti o, comunque, non sono intestatari di nulla, quindi la sentenza resta sulla carta.

In alcuni casi, è stata esercitata l'azione civile nei confronti del proprietario dell'area, responsabile ai sensi dell'articolo 2051 codice civile, per non avere voluto o saputo adottare misure cautelari atte ad impedire la dispersione ulteriore degli elementi inquinanti e la contaminazione di beni pubblici come la falda, di talché l'onere probatorio a carico della parte attrice è certamente più semplice e il convenuto viene individuato nel proprietario dell'area, senza doversi risalire all'autore dell'inquinamento, in quanto viene fatta valere un altro tipo di responsabilità.

Le strade che si sono rivelate, in genere, più utili e proficue sembra che siano quelle extragiudiziarie: gli accordi di programma e le soluzioni transattive, che, ovviamente, devono essere ben ponderate e basate su valutazioni del danno ambientale congrue e motivate.

Inefficace si è rivelata la previsione dell'ordinanza-ingiunzione amministrativa prevista dal testo unico ambientale, in forza della quale si sarebbe dovuto attuare concretamente il principio "chi inquina paga".

Il vizio di fondo, ha dichiarato l'avvocato Schiesaro, è rappresentato dal fatto che, essendo le condotte illecite che legittimano l'emissione dell'ordinanza rilevanti anche penalmente, nella quasi totalità dei casi, tutti gli atti relativi all'accertamento di tali condotte sono coperti dal segreto istruttorio. Pertanto, le notizie sul soggetto responsabile, sulle modalità della condotta, sulle implicazioni ambientali, sulle caratteristiche tecniche, sulle cause e quant'altro sono tutte coperte dal segreto dell'indagine, che dura mediamente due anni (tenuto conto dei tempi ordinariamente necessari in uffici giudiziari spesso non ad organico pieno).

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede — per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione - un termine di decadenza di un anno e mezzo dal momento del fatto e, poiché il termine non è sospeso dalla pendenza del procedimento penale, risulta di fatto impossibile emettere le ordinanze ingiunzioni amministrative.

Basterebbe, da questo punto di vista, prevedere la sospensione dei termini fino alla chiusura delle indagini ed alla *discovery* degli atti.

Sotto altro profilo, non può non evidenziarsi come l'Italia, nonostante l'avvio di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea, non abbia ancora del tutto adeguato la normativa sul risarcimento del danno ambientale ai principi comunitari, contenuti nella direttiva 2004/35/CE.

Ed, infatti, pur essendo state introdotte alcune modifiche alla parte sesta del decreto legislativo 152 del 2006, sono rimasti irrisolti alcuni aspetti oggetto di contestazione da parte della Comunità europea.

In particolare, nonostante la previsione, nel nuovo testo dell'articolo 311, comma 2, del Testo unico ambientale, dell'obbligo, per il responsabile del danno ambientale, di adottare misure di riparazione complementare e compensativa (in mancanza della possibilità di provvedere all'effettivo ripristino), si consente comunque che le misure di riparazione predette possano essere sostituite da risarcimenti per equivalente patrimoniale.

Inoltre, la normativa nazionale non ha attuato quelle forme di responsabilità oggettiva che sono, invece, previste dalla direttiva citata con riferimento ai danni o alle minacce di danno provocati da coloro che esercitano determinate attività pericolose o potenzialmente pericolose (elencate nell'allegato III della direttiva).

Infine, il nostro legislatore ha escluso l'applicazione della disciplina della responsabilità ambientale a quelle situazioni di inquinamento per le quali siano già state avviate le procedure di bonifica. Tale eccezione, non prevista dalla direttiva, ad avviso della

Commissione europea, appare come un'indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina sulla responsabilità ambientale.

Riguardo agli accordi di programma, occorre menzionare la recente introduzione della norma che incentiva tali accordi in determinati settori, prevista dall'articolo 57 della legge 4 aprile 2012, n. 35.

E infatti, come già evidenziato nel corpo della relazione, gli accordi di programma, laddove stipulati, hanno rappresentato un elemento determinante per dare maggiore impulso al procedimento :

“Art. 57

Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio

7. Al fine di ridurre gli oneri sulle imprese e migliorarne la competitività economica sui mercati internazionali, la semplificazione degli adempimenti, anche di natura ambientale, di cui ai commi 3 e 4, nonché assicurare la coerenza dei vincoli e delle prescrizioni con gli standard comunitari, il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, promuove accordi di programma con le amministrazioni competenti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per la realizzazione delle modifiche degli stabilimenti esistenti e per gli interventi di bonifica e ripristino nei siti in esercizio, necessari al mantenimento della competitività dell'attività produttiva degli stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali strategici per l'approvvigionamento energetico del Paese e degli impianti industriali”.

Con riferimento al SIN di Porto Marghera è stato, di recente, approvato un accordo di programma, stante il ritardo degli interventi di bonifica rientranti nel SIN.

L'accordo, sottoscritto il 16 aprile 2012 dal Ministero dell'ambiente, del Ministero delle infrastrutture (magistrato alle acque di Venezia), regione del Veneto, provincia di Venezia, comune di Venezia e autorità portuale di Venezia, ha durata di 10 anni e consta di 12 articoli, ed ha come obiettivo “l'accelerazione e semplificazione delle procedure di bonifica” per giungere al ripristino ambientale e allo sviluppo di attività produttive sostenibili, rilanciando l'occupazione.

L'accordo stabilisce anche la tempistica per l'avvio dei progetti di bonifica e per la conclusione dei procedimenti amministrativi di approvazione, prevedendo anche un finanziamento degli interventi.

Introduce, inoltre, alcune modifiche sostanziali alla normativa vigente:

- la non necessità di preventiva approvazione dei piani di caratterizzazione;
- la definizione di valori di riferimento per le aree agricole senza emanazione del decreto interministeriale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006;
- la previsione, con riferimento a taluni passaggi istruttori rilevanti, della procedura del silenzio-assenso;
- l'indicazione di tempistiche stringenti per le risposte che deve dare la pubblica amministrazione.

L'accordo di programma per il SIN di Porto Marghera è caratterizzato dagli stessi obiettivi che sono alla base dell'accordo di programma per il SIN di Trieste, sottoscritto il 25 maggio 2012.

In genere, dai dati acquisiti presso il Ministero dell'ambiente si evince che gli accordi di programma sono spesso prodromici alle transazioni.

Il Ministro Clini, in sede di audizione del 1° febbraio 2012, con particolare riferimento alla proposta di “transazione globale” presentata da Eni all’allora ministro Prestigiacomo, ai sensi dell’articolo 2 della legge 13 del 2009, ha confermato di aver “congelato” la proposta di transazione in modo da poter valutare in modo opportuno e obiettivo il valore della stessa ed evitare che le aree vengano abbandonate una volta avvenuta la stipula.

A tale proposito, il Ministro ha anche segnalato la necessità di chiarire le modalità di utilizzo dei fondi derivanti dalle transazioni, in modo tale che questi possano essere destinati alla realizzazione degli interventi di bonifica.

A parere della Commissione, le transazioni hanno l’indubbio vantaggio di chiudere, per così dire, annose vicende tra pubblico e privati, caratterizzate da numerosissimi ricorsi al Tar e, più in generale, da azioni giudiziarie che limitano fortemente la possibilità di interventi, tenuto anche conto dei tempi particolarmente lunghi della giustizia per la definizione delle controversie.

Deve, però, tenersi conto dell’esistenza di un rischio inaccettabile in un settore così delicato, ossia il rischio di “svendere” il territorio pur di definire procedure complesse.

Quello che si vuole sottolineare è che è necessario che le transazioni avvengano sulla base di una quantificazione del danno ambientale aderente alla realtà e basata su criteri obiettivi e che l’accordo transattivo tenga conto, nel riconoscimento delle reciproche concessioni, dell’esistenza di limiti insuperabili, al di sotto dei quali la trattazione medesima finisce con il frustrare le esigenze di tutela dell’ambiente e della salute.

9.5 Il ruolo degli enti di controllo: Ispra, Istituto superiore di sanità (ISS), Arpa

Alcune considerazioni critiche si impongono per quanto riguarda gli enti di controllo.

Uno dei principali elementi di distorsione è rappresentato, ad avviso della Commissione, dalle convenzioni con soggetti pubblici e privati che Ispra e Iss hanno in diversi casi stipulato, rischiando di compromettere così quel ruolo di terzietà e di imparzialità che dovrebbe connotare sia nella sostanza che nella forma l’attività dei predetti enti.

Altro elemento di distorsione riguarda la sovrapposizione di competenze.

In proposito, il Ministro Clini, nel corso dell’audizione del 30 ottobre 2012 davanti alla Commissione, ha espresso la necessità di una riorganizzazione della funzione di tutela dell’ambiente a livello nazionale. Il modello ritenuto razionale dal Ministro prevede l’istituzione di un’agenzia per l’ambiente, cioè di un organo tecnico del ministero che operi come agenzia, dal momento che, allo stato attuale, il Ministero si trova ad operare con l’Ispra ossia con un istituto nel quale le funzioni di agenzia sono secondarie rispetto a quello della ricerca.

L’agenzia dell’ambiente nazionale avrebbe, secondo il Ministro, anche l’effetto di creare uno *standard* di riferimento per le agenzie regionali.

Senza entrare nel merito circa l’opportunità di istituire un’agenzia dell’ambiente, si evidenziano, comunque, alcune anomalie ravvisate con riferimento alle attività svolte dagli enti suindicati.

Il ruolo dell’Iss

Dall’analisi delle convenzioni stipulate dall’Iss ed analiticamente richiamate nella prima parte della relazione, è possibile formulare una serie di considerazioni:

1. l’Iss ha mantenuto e mantiene rapporti convenzionali con soggetti pubblici e privati responsabili, ai sensi della normativa vigente, dell’attuazione degli interventi di bonifica. Tali soggetti operano anche nei siti di interesse nazionale, aree nelle quali l’Iss ha