

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 sito di interesse nazionale 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.

È 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.

Gli illeciti nel settore delle bonifiche.

In base ai dati acquisiti nel corso dell'inchiesta 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 corso 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.

È 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 allorché le sanzioni sono eccessivamente blande, quando è garantita l'impunità attraverso il decorso dei termini di prescrizione (la maggior parte dei reati ha 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 del decreto legislativo n. 152 del 2006, in forza del quale:

« 1. 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.

È 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 del 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 sito di interesse nazionale di Cengio sono stati interreati 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 ».

Altre problematiche sulle quali si è incentrata l'attenzione della Commissione in materia di bonifiche hanno riguardato la normativa vigente in materia di risarcimento del danno ambientale, rivelatasi totalmente inefficace.

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 antigiridicità 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. le dichiarazioni dell'avvocato Schiesaro nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2011);

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 del del 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 n. 152 del 2006, sono rimasti irrisolti alcuni aspetti oggetto di contestazione da parte dell'Unione 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:

« Articolo 57 – *Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio.*
– 1. 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 sito di interesse nazionale di Porto Marghera è stato, di recente, approvato un accordo di programma, stante il ritardo degli interventi di bonifica rientranti nel sito di interesse nazionale.

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 dieci anni e consta di dodici 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 sito di interesse nazionale di Porto Marghera è caratterizzato dagli stessi obiettivi che sono alla base dell'accordo di programma per il sito di interesse nazionale 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 n. 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.

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 Istituto superiore di sanità 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'Istituto superiore di sanità.

Dall'analisi delle convenzioni stipulate dall'Istituto superiore di sanità ed analiticamente richiamate nella prima parte della relazione è possibile formulare una serie di considerazioni:

1. l'Istituto superiore di sanità 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'Istituto superiore di sanità ha funzione di controllore degli interventi in qualità di supporto tecnico del Ministero dell'ambiente;

2. le attività oggetto di convenzione sono, in molti casi, di competenza istituzionale di altri enti (emblematico, in tal senso, è il caso della convenzione con Bagnoli Futura spa che ha come oggetto anche l'esecuzione di attività di validazione dei dati analitici che sono di competenza dell'Arpa e della provincia);

3. in alcuni casi l'Istituto superiore di sanità ha operato come vero e proprio « progettista » degli interventi, elaborando l'analisi di rischio che, ai sensi della normativa vigente, è parte della progettazione di bonifica (ad esempio: convenzione con Bagnoli Futura e con l'autorità portuale di Piombino). Tali progetti vengono poi esaminati dal Ministero dell'ambiente con il supporto di Ispra e dello stesso Istituto superiore di sanità che si trova a esprimere un parere su progetti da esso stesso elaborati. Occorre, quindi, riflettere su quanto possa essere imparziale un parere espresso in tali condizioni;

4. all'interno della « convenzione quadro » con il Ministero dell'ambiente del 19 dicembre 2008 (doc. 1218/11) sono previste attività che rientrano chiaramente nei compiti istituzionali e sono già oggetto di altre convenzioni a titolo oneroso stipulate dall'Istituto superiore di sanità. All'interno della rendicontazione del periodo 29 aprile – 29 giugno 2009 vengono citati, infatti, prodotti di altre convenzioni attive stipulate da Istituto superiore di sanità quali: l'istruttoria per le analisi di rischio sulle aree pubbliche di Bagnoli (per le quali, sulla base della convenzione con Bagnoli Futura, l'Istituto superiore di sanità ha elaborato l'analisi di rischio) e del

litorale vesuviano (già oggetto della convenzione con il commissario delegato De Biase), l'analisi di rischio per le aree agricole interne al comune di Portoscuso (già oggetto di specifica convenzione tra Istituto superiore di sanità e il comune). E dunque l'Istituto superiore di sanità è stato remunerato (nella maggior parte dei casi con fondi pubblici) per le stesse prestazioni che erano già dovute istituzionalmente.

L'Istituto superiore di sanità, alla luce dei dati e delle considerazioni sopra esposte, rischia di incrinare e rendere poco credibile il delicato ruolo istituzionale che riveste.

È evidente come nessun parere possa essere emesso da chi ha contribuito ad elaborare quanto è oggetto del parere medesimo. Non può ritenersi alto il profilo istituzionale di chi esegue, sulla base di convenzioni ben remunerate, attività che rientrano nei propri compiti istituzionali, creando pericolose commistioni tra pubblico e privato, commistioni che minano alla base la credibilità dell'ente.

Il ruolo dell'Ispra.

L'Ispra svolge la propria attività in un duplice ambito.

Da un lato, vi sono le attività che compie in base ai propri compiti istituzionali e che si estrinsecano, nell'ambito delle procedure di bonifica, essenzialmente in attività di controllo e supporto tecnico al Ministero dell'ambiente; dall'altro, vi sono le attività che effettua con enti pubblici e soggetti privati in regime di convenzione e che si estrinsecano nel supporto tecnico a fini operativi.

Tali convenzioni, sia pure stipulate su autorizzazione e, talvolta, su richiesta del Ministero dell'ambiente, o in esecuzione di previsioni contenute in accordi di programma, pongono inevitabilmente problemi in merito a possibili sovrapposizioni di ruoli.

Infatti, l'Ispra ricopre un ruolo istituzionale di altissimo rilievo qual è quello del controllo sulle attività di bonifica.

La stipula di convenzioni con soggetti, pubblici o privati, può comportare che l'Ispra sia chiamata ad esprimere pareri o ad effettuare controlli proprio su quelle attività oggetto di convenzione.

Sarebbe, dunque, opportuno stabilire regole chiare in materia, che possano soddisfare una duplice esigenza: da un lato, quella di potere utilizzare appieno le risorse culturali e tecniche dell'istituto, dall'altro, quella di non pregiudicare o anche solo offuscare il ruolo di terzietà dell'Ispra nell'attività istituzionale di controllo.

Il ruolo delle agenzie regionali e provinciali per l'ambiente (Arpa/Appa).

Quanto alle agenzie regionali e provinciali per l'ambiente (Arpa/Appa), l'attività più rilevante ed onerosa che svolgono, in termini di risorse e mezzi, è senz'altro quella di « validazione » delle attività di caratterizzazione e bonifica al fine di consentire la certificazione degli interventi.

Le attività di « validazione » e di « certificazione » degli interventi sono state oggetto di approfondimenti nel corso di diverse indagini giudiziarie, in quanto rappresentano il vero « nucleo » della sfera di competenza della pubblica amministrazione in tema di bonifiche.

Proprio per la delicatezza dei compiti affidati alle Arpa, sarebbe oltremodo importante dotare le stesse di strutture e mezzi adeguati per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

Il tema relativo ai funzionari Arpa è stato affrontato in numerose inchieste svolte dalla Commissione e i magistrati auditi hanno fatto riferimento alle difficoltà che esistono nel caso in cui i funzionari Arpa non rivestano la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria. In quest'ultimo caso, infatti, il rapporto tra autorità giudiziaria e funzionari Arpa si è rivelato scarsamente utile.

Senza entrare nel merito circa l'opportunità o meno che i funzionari Arpa siano anche ufficiali di polizia giudiziaria, ciò che si vuole evidenziare è che le relazioni inviate all'autorità giudiziaria, affinché siano proficue, debbano essere elaborate in modo da consentire una valutazione adeguata da parte dell'autorità giudiziaria dei fatti accertati.

Quanto, poi, alle attività svolte nel campo amministrativo, lo stesso ministro Clini ha indicato quale possibile strada quella di rafforzare ulteriormente i compiti dell'Arpa, ma questo obiettivo incontra quale ostacolo il diverso livello professionale che si è avuto modo di constatare nelle Arpa da una regione all'altra.

In sostanza, il ministro ha giustamente sottolineato come non si possa prescindere, nella gestione delle bonifiche, da personale qualificato all'interno di tutte le Arpa.

Il ruolo delle società *in house*: *Invitalia* (ex *Sviluppo Italia*) e *Sogesid*.

Sul ruolo delle società *in house* si è espresso in termini molto chiari il ministro Clini, nelle due audizioni avanti alla Commissione del 1° febbraio e del 30 ottobre 2012. In data 1° febbraio ha dichiarato:

« Mi è stata rivolta una domanda su *Sogesid*: è una società *in house* del ministero, ma non è il ministero. La linea che sto seguendo è esattamente questa, una direttiva, che comunque va fatta, a *Sogesid*, nella quale sono identificate le attività che può svolgere a supporto del ministero, ma nello stesso tempo questo non può assolutamente depauperare e depotenziare il ministero. Questo deve essere molto chiaro e, infatti, lo sforzo che stiamo cercando di fare, anche in merito alla struttura del ministero, è quello di rafforzarlo. A questo proposito, sarà importante il ruolo di supporto di *Ispra*, che è un istituto pubblico e che deve essere valorizzato a supporto dell'amministrazione superando un certo equivoco che si è creato forse per il contratto. Io sono molto contento che i tecnici di *Ispra* siano considerati nel contratto della ricerca. È sicuro, infatti, che abbiamo anche bisogno di ricerca, ma abbiamo bisogno di un'agenzia nazionale che dia il passo, che dia input alle agenzie, perciò una struttura fortemente correlata all'amministrazione. Questa situazione, invece, non è ancora chiara e in questa

direzione va il nostro impegno. Sogesid deve fare quello che fa una società *in house*, non certamente sostituire il ministero, non soltanto formalmente, ma anche nella sostanza.».

Le parole del ministro depongono per un ridimensionamento delle società *in house*, il cui ruolo non può, in nessun caso, avere una natura sostitutiva rispetto a quelle che sono le competenze del Ministero.

In occasione della seconda audizione il ministro si è espresso in termini ancora più netti: la Sogesid, ha affermato, ha ricevuto importanti incarichi da amministrazioni pubbliche, soprattutto dai commissari, riguardanti la progettazione e a volte la realizzazione degli interventi. La possibilità di liquidare Sogesid passa necessariamente attraverso l'attenta verifica delle attività in corso e della conclusione delle medesime da parte della società.

Evidentemente, il ministro ritiene necessario un ridimensionamento del ruolo delle società *in house*. Nel corso dell'audizione ha, infatti, anche sottolineato che Sogesid è una società sganciata dalle regole del mercato in quanto, proprio per la sua natura di società *in house* può ottenere direttamente l'affidamento dei servizi. La circostanza che la società non si sia mai misurata in una competizione di libero mercato certamente rappresenta una minore garanzia di efficienza e di adeguatezza delle strutture rispetto ai servizi richiesti.

La Commissione, anche alla luce della documentazione acquisita, e dei non sempre soddisfacenti servizi resi dalla società nel settore delle bonifiche effettivamente ritiene doveroso che sia ridimensionato il ruolo delle società *in house* affinché il Ministero e gli altri enti di supporto riprendano appieno le loro competenze ed affidino eventualmente specifiche attività a soggetti individuati sulla base di gare pubbliche o, comunque, sulla base di valutazioni comparative.

Le medesime considerazioni valgono per la società Invitalia, di cui si è trattato nel corpo della relazione.

Le ulteriori problematiche rilevate dalla Commissione.

Le ulteriori problematiche emerse in relazione alla gestione dei siti contaminati sono:

gestione dei materiali provenienti da attività di bonifica: la gestione di suoli provenienti da siti contaminati e, più in generale, delle terre e rocce da scavo costituisce un grave problema per gli operatori di settore e per gli enti di controllo. Se da una parte, a fronte di un quadro normativo frammentario, in continua evoluzione e non sempre chiaro, gli operatori di settore reclamano una minore burocrazia al fine di accelerare i procedimenti amministrativi, dall'altra, gli enti di controllo devono garantire una tracciabilità dei rifiuti provenienti dai siti contaminati al fine di evitare fenomeni di illegale smaltimento o di miscelazione con altri flussi di rifiuti.

Occorre, inoltre, evidenziare il problema della classificazione della pericolosità dei rifiuti (ad esempio in relazione al contenuto di idrocarburi o alle caratteristiche di ecotossicità). In assenza di chiare

indicazioni nella normativa europea, numerosi enti tecnici (Istituto superiore di sanità, Ispra, Arpa) nonché la giurisprudenza amministrativa si sono espressi sul punto, giungendo a conclusioni spesso non coincidenti, con conseguenze giudiziarie pesanti per gli operatori, sia in sede civile che penale.

Nonostante gli interventi normativi, permane, quindi, una disomogeneità di gestione di tali materiali sul territorio nazionale. Anche le indagini giudiziarie per l'accertamento di eventuali illeciti connessi all'attribuzione delle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti (si veda il caso del sito di interesse nazionale di Pioltello Rodano) testimoniano l'incertezza in materia, in quanto le interpretazioni normative risultano diversificate;

costi delle bonifiche: ad oggi non esiste un riferimento nazionale per i costi relativi alle attività di bonifica. Comunemente i soggetti obbligati per la definizione di tali costi fanno riferimento ai prezzari regionali che però non comprendono gran parte delle tipologie di trattamento che possono essere utilizzate per la bonifica di suolo, acque, sedimenti. Ne deriva un quadro disomogeneo a livello nazionale (la stessa tipologia di bonifica applicata ai medesimi contaminanti può costare anche cento volte di più in una regione rispetto ad un'altra). Come evidenziato anche nel rapporto sulle bonifiche di Confindustria (luglio 2009), i costi delle bonifiche sono oggettivamente alti, anche a causa della ridotta capacità impiantistica di trattamento dei terreni sul territorio nazionale (una quantità ingente di terreni contaminati viene inviata in Germania con costi molto elevati) anche se l'introduzione del decreto legislativo n. 152 del 2006, che estende l'utilizzo dell'analisi di rischio a tutti i terreni contaminati, ha in alcuni casi abbassato tali costi. L'assenza di un quadro di riferimento oggettivo per la determinazione dei costi di bonifica rende obiettivamente più semplice la consumazione di illeciti nell'affidamento e nella gestione degli appalti, in assenza di elementi di riferimento certi;

contenziosi amministrativi tra enti di controllo (Ministero dell'ambiente, Arpa, regioni, comuni) e soggetti obbligati: i contenziosi amministrativi tra enti di controllo centrali e locali e soggetti obbligati alla bonifica (con particolare riferimento ai soggetti imprenditoriali) sono ancora numerosi, anche se nell'ultimo anno si è avvertito un decremento apprezzabile degli stessi. Le motivazioni principali sono riconducibili, secondo Confindustria, a:

soluzioni tecniche individuate dagli enti di controllo, spesso (soprattutto in passato) ritenute – anche dalla giurisprudenza – carenti di motivazioni solide ed argomentate;

riutilizzo dei suoli puliti in presenza di contaminazione della falda difficilmente attuabile (la quasi totalità dei siti di interesse nazionale presenta contaminazione diffusa della falda);

Tali contenziosi portano in alcuni casi alla sospensione dei procedimenti amministrativi con evidente rallentamento delle attività di bonifica, permanenza di potenziali rischi sanitario-ambientali e, di conseguenza, blocco di qualsiasi ipotesi di riutilizzo produttivo delle aree, ivi compresi potenziali interventi di miglioramento ambientale degli impianti.