



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

Il lungo cammino delle bonifiche

Primo report e analisi del fenomeno

Emanuela Somalvico
Antonio Pergolizzi





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

© 2021 EDIZIONI FONDAZIONE MARGHERITA HACK

VIA MILANO, 17 - 34132 TRIESTE (TS)

VIA XXIV MAGGIO, 9 - 64021 GIULIANOVA (TE)

ISBN 978-88-945924-3-6

IL LUNGO CAMMINO DELLE BONIFICHE
PRIMO REPORT E ANALISI DEL FENOMENO



INDICE

Premessa	7
Gen. B. CC Giuseppe Vadalà	
Introduzione	11
Marco Santarelli	
<hr/>	
Cap. 1 - Normative e Funzioni	
1.1. La procedura di infrazione	15
1.2. La funzione del Commissario	17
<hr/>	
Cap. 2 - Il concetto di bonifica e la normativa ambientale	
2.1. Etimologia delle bonifiche	23
2.2. Il lungo cammino delle bonifiche	27
2.3. Gli interventi normativi	30
2.4. Anagrafe nazionale dei siti	39
2.5. “Chi inquina paga”: norme e restrizioni	41
<hr/>	
Cap. 3 - La governance nelle bonifiche	
3.1. Capacità, Trasparenza ed Etica	47
3.2. La voce degli operatori: dati e statistiche	50
3.3. Principi di collaborazione tra Forze dell’Ordine, PA e privati	58
<hr/>	
Cap. 4 - Le attività di prevenzione e contrasto all’illegalità del Commissario Unico	
4.1. Protocolli di legalità con il Ministero dell’Interno e con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo	63
4.2. Il focus sulle gare pubbliche	64
4.3. Il nuovo codice degli appalti pubblici e le certificazioni S.O.A.	71
4.4. Il caso delle messe in sicurezza di emergenza (MISE)	74
<hr/>	
Cap. 5 - Il profilo di rischio nelle bonifiche	
5.1. Criticità e <i>red flags</i>	79
5.2. Schema di valutazione dei rischi IQR-bonifiche	80
5.3. Policy: suggerimenti per attività operativa	82
Conclusioni	85
Bibliografia	86
Sitografia	87



Premessa

Il lungo cammino delle bonifiche

Il Commissario Unico Gen. B. CC Giuseppe Vadalà

Il 24 marzo 2017 il Governo diede incarico all'Arma dei Carabinieri e al Commissario Unico di Governo di svolgere la missione di bonificare e mettere in sicurezza 81 siti di discarica abusivi a seguito della Sentenza di condanna sanzionatoria della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014.

Già da subito avemmo ben presente che l'attività di esecuzione dei lavori per risanare i siti doveva necessariamente essere affiancata da una altrettanto necessaria attività di prevenzione delle illegalità diffuse, di corruzione e anche di infiltrazioni criminali in un settore di spesa pubblica obbligatoria.

Abbiamo constatato che il settore è concentrato in maniera preponderante su lavori tecnologicamente non complessi, ovvero su quei tipi di lavori, quali i "movimenti terra", più appetibili per i criminali, che da tempo utilizzano settori facilmente aggredibili per ottenere business illegali.

L'intervento dell'Unione Europea si è reso necessario in quanto i siti di discarica originati da uno smaltimento urgente da parte dei Comuni, attuato sulla base dell'art. 12 del D.P.R. 915/82, hanno consentito negli anni '80 e '90 di smaltire ingenti quantità di rifiuti solidi urbani (R.S.U.) in aree a volte di grande pregio naturalistico, che non avevano alcuna caratteristica per ricevere i rifiuti e, soprattutto, senza alcun accorgimento per contenere l'impatto del carico inquinante.

L'opera riparatoria, svolta prima dal Ministero dell'Ambiente (oggi Ministero per la Transizione Ecologica) e poi dalla missione dell'Arma dei Carabinieri con la nomina del Commissario Unico, è stata originata dal monitoraggio delle cave e discariche del 1986, effettuato allora dal Corpo forestale dello Stato, oggi Carabinieri - Forestale.

Il mandato del Governo è stato, quindi, di minimizzare l'esosa sanzione semestrale di € 42.800.000 con un processo virtuoso decrescente con l'avanzare delle bonifiche, disinquinare i territori e, quindi, elevare il livello di salubrità dell'ambiente e quello di salute dei cittadini che si trovano nelle aree delle discariche. Fare questo velocemente significa risparmiare il più possibile e farlo bene significa disinquinare in modo completo, utilizzando con la massima attenzione i fondi assegnati per questo compito.

Gli strumenti posti in atto per organizzare le attività di prevenzione sono stati: l'aumento del livello di conoscenza tecnica; l'aumento dei livelli di concorrenza e, quindi,

di trasparenza attraverso il ricorso pubblico al mercato, anche nella fase di scelta delle Stazioni appaltanti attraverso la diversificazione delle stesse effettuata con gli Avvisi pubblici del luglio e agosto 2017; il controllo nella fase di esecuzione del cantiere sulla base del Protocollo stipulato con il Ministero dell'Interno il 21 marzo 2018, dopo l'aggiudicazione dei lavori con il regime delle *white list*, oggi *green list*; l'approfondimento informativo effettuato dal Gruppo di lavoro misto previsto dal Protocollo stipulato in data 21 novembre 2018 con la Direzione Antimafia e Antiterrorismo; la collaborazione instaurata con la Procura di Benevento sulla base del Protocollo siglato il 20 settembre 2017; la redazione del Piano Triennale anticorruzione.

Tutto questo emerge nel presente rapporto, che evidenzia come il lungo cammino delle bonifiche in Italia di tipo normativo e di tipo realizzativo delle opere significa proprio corrispondere l'esigenza del risanamento di almeno una parte dello 0,8% complessivo del territorio nazionale compromesso da discariche o da siti contaminati e, quindi, risolvere l'annoso problema delle bonifiche, affrontare il tema con il metodo esposto e migliorare la capacità operativa sui territori della spesa "veloce e bene" e, quindi, affiancando alle azioni di realizzazione dei lavori quelle di prevenzione.

In questo senso il lungo cammino delle bonifiche intende affermare che il raggiungimento dei risultati in questo settore può avvenire attraverso quattro azioni principali: monitoraggio continuo dei siti a opera dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA) e delle Agenzie Regionali di Protezione dell'Ambiente (ARPA) e quindi del nuovo Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (S.N.P.A.); ricorso al mercato e al merito imprenditoriale esaltando la ricerca della tecnologia e della specializzazione nel settore e, quindi, massima pubblicità nella ricerca degli iter amministrativi adottati; attività di prevenzione prima e dopo l'esecuzione delle gare; attività di confronto pubblico-privato.

Una considerazione per la lettura di questo report deve essere posta: i fatti, i danni, il vulnus, i rimedi devono essere contestualizzati a epoche della prima cosiddetta "emergenza rifiuti". Da allora, il percorso delle bonifiche ha significato anche innovare non perpetuando gli errori del passato, quindi migliorare gli interventi nel settore. Attraverso la vicenda del contenzioso europeo sulle discariche abusive possiamo analizzare e riflettere sugli interventi di nuova governance del settore e sul lungo cammino delle bonifiche nel nostro Paese.

Queste linee sopra delineate brevemente sono quelle che due autorevoli esperti del settore di analisi dei crimini ambientali, Antonio Pergolizzi ed Emanuela Somalvico, che ringrazio per passione e impegno dedicati, hanno tracciato e portato alla nostra attenzione in questo pregevole documento dove, oltre all'analisi del fenomeno e all'excurus normativo, hanno delineato i principali strumenti esistenti per presidiare le somme

pubbliche con approfondimento dei processi utili a livello operativo.

In questo modo la missione del Commissario di Governo e dell'Arma dei Carabinieri è diventata strumento di preziosa conoscenza e analisi di quanto accaduto, di quanto innovato, di quanto da attuare, che i due autori sottopongono all'attenzione dei lettori. Il lavoro è stato completato e compendiato con l'effettuazione di un'indagine sull'infiltrazione criminale in questo tipo di lavori svolta insieme all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, che ci ha consentito di ricevere e analizzare quasi 400 questionari gestiti in modo anonimo e inviati a società che operano nel settore, che hanno delineato una situazione che, accanto ai conosciuti allarmi, ci svela la grande vitalità di questa area imprenditoriale e la speranza degli stessi di poter sempre fare meglio per il nostro Paese.

Con lo stesso spirito di divulgazione e di servizio alla cosa pubblica, ringrazio l'editore, la Fondazione Margherita Hack, e il direttore scientifico, Marco Santarelli, che ha reso ulteriormente fruibile il tema, ma soprattutto ne ha compreso il valore e ha dato un maggiore lustro qualitativo al rapporto, anche attraverso la stesura dell'introduzione proprio a testimonianza della passione con cui si è avvicinato all'opera.

Un ringraziamento doveroso e sentito per la fiducia concessa a questa missione voglio rivolgerlo ai Ministri dell'Ambiente e della Transizione Ecologica, Gian Luca Galletti, Sergio Costa e Roberto Cingolani e ai Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri, Tullio del Sette, Giovanni Nistri e Teo Luzi per aver messo tutti noi, il personale di dieci militari che lavora in questa task force, nelle condizioni migliori per svolgere la nostra opera di servizio al Paese e per accrescere il benessere dei cittadini e delle popolazioni un tempo colpite dagli inquinamenti e che oggi possono vivere in Terre e Paesaggi risanati e finalmente puliti.

Un pensiero affettuoso alla memoria di Eugenio Onori, Presidente dell'Albo Nazionale Gestori, che è venuto a mancare di recente a tutti noi, che in modo entusiasta ha aderito all'idea di realizzare il brillante questionario in quanto strumento di conoscenza e innovazione per il nostro Paese, che offre risposte importanti dal settore imprenditoriale a cui il Presidente Onori ha dedicato tanta parte del suo impegno.



Introduzione

Marco Santarelli

Vorrei iniziare questa mia introduzione con due idee ben precise: non tradire le aspettative così alte legate all'opera delle persone coinvolte in questo eccellente lavoro e, allo stesso tempo, come direbbe Umberto Eco, non utilizzare troppe metafore nel mio scritto e andare dritto al punto, proprio perché le stesse metafore possono diventare “piume sulle scaglie di un serpente”¹. Per questo la mia introduzione assume un compito arduo, ma che mi inorgoglisce, non posso non riallacciarmi a quello che ha detto nella sua esaustiva premessa il Generale Brigata dei Carabinieri e Commissario Unico Giuseppe Vadalà. Mi permetto qui di sottolineare l'impegno dell'Arma dei Carabinieri, grazie alla quale lo stesso Commissario Unico ha avuto modo di nascere e di ottenere i risultati conseguiti finora. Tutto, dice il generale, parte da una delibera. Quella del 24 marzo 2017, attraverso cui il Governo diede incarico all'Arma dei Carabinieri e al Commissario Unico di Governo, allora Straordinario, di svolgere la missione di bonificare e mettere in sicurezza 81 siti di discarica abusivi a seguito della sentenza di condanna sanzionatoria della Corte di giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014. Questo intento, di cui fa da manifesto il report presente, dimostra l'eccellente lavoro dello Stato e dell'Unione Europea, la loro abnegazione e perentorietà attraverso le Forze dell'Ordine. Tale sforzo va a riempire un quadro complessivo in cui il ruolo del Commissario Unico e le azioni descritte, come un fil rouge, si sposano con due indicazioni che partono da lontano: la direttiva dell'UE 2017/541 del 2017² e la recente Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020³. Il nodo che tiene stretto il ruolo del Commissario Unico e la prima è il concetto, di alto profilo, della lotta interna contro fenomeni di “abusivismo” e “reati sui rifiuti” che, per loro natura, diventano atti internazionali nel riciclo di denaro e nella capacità della mafia di innestarsi in fenomeni definiti “incidenti violenti”. Questi ultimi portano, poi, a uno spostamento del denaro da guadagni facili ad azioni lesive allo Stato o ai cittadini attraverso legami tra mafie, terrorismo e imprenditorialità. Il ruolo descritto in questo report aiuta a combattere e a prevenire qualsiasi atto di violenza secondo una presenza costante e predittiva. Non è un caso che in questo periodo di tempo si sia alzata la percentuale di condanna sui reati ambientali e sui rifiuti e, di pari passo, siano diminuiti anche i reati di finanziamento al terrorismo. Non a caso la D.I.A., Direzione Investigativa Antimafia, nel capitolo “Mafia & rifiuti” della sua relazione, riferita al primo semestre 2019⁴, descrive il crimine ambientale come un fenomeno in “preoccupante estensione” perché coinvolge, trasversalmente, interessi diversificati. Qui la partita in gioco è molto seria e, continua il rapporto della D.I.A., “riguarda il futuro delle prossime generazioni” e il Commissario Unico e la sua squadra lo hanno ben compreso.

1 U. Eco, *La Bustina di Minerva*, Bompiani, Milano, 2000.

2 Direttiva UE 2017/541 del 15 marzo 2017 del Parlamento Europeo del Consiglio, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

3 Presidenza del Consiglio dei ministri, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020, febbraio 2021, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2021/02/RELAZIONE-ANNUALE-2020.pdf>

4 Direzione Investigativa Antimafia, Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento, “Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia”, gennaio-giugno 2019,

<https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2019/1sem2019.pdf>

Questa grande opera, come dicevo, si innesta, dall'altro lato, con la Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2020, nel capitolo sulla criminalità organizzata. Quest'ultima richiama "efficaci meccanismi di collaborazione e interscambio informativo" con gli altri settori di contrasto alla stessa criminalità. Infatti, come si nota in un grafico della relazione⁵, il settore "ciclo dei rifiuti" gioca un ruolo fondamentale nella lotta al riciclaggio di denaro e del finanziamento ad azioni illecite, come voleva la direttiva europea di cui sopra. Un interscambio informativo che ha un suo anello importante nella lotta alle discariche abusive e alla gestione dei rifiuti. Questo concetto richiama, in ultimo, l'allarme lanciato dalla Nato pochi giorni fa⁶, secondo cui, senza una maggiore consapevolezza e contrasto del crimine in questo settore, oltre a tutta una serie di procedure sugli idrocarburi, il nostro mondo sarà destinato a perire sotto i colpi di storie sbagliate.

Il presente report ha il compito di sensibilizzare questi aspetti, dimostrare ciò che si sta facendo e avviare una maggiore connessione tra clima, ambiente, legalità e sicurezza. Insomma, senza immaginare voli pindarici⁷, il ruolo del Commissario Unico, dei suoi collaboratori e delle Forze dell'Ordine, ammettendo anche un connubio con le aziende più virtuose, mira seriamente con la sua opera a destabilizzare e distruggere senza indugi le fondamentali strutture criminali dal basso e dalle loro radici. Come amava dire Vladimir Nabokov⁸, questo report accetta una sola sfida: il potere dell'arte sulla spazzatura, ovvero, attraverso l'opera giornaliera, il trionfo della magia sulla brutalità. Ringrazio il Generale Brigata dei Carabinieri e Commissario Unico Giuseppe Vadalà per questa bella opportunità, Antonio Pergolizzi, analista ambientale, giornalista e saggista, ed Emanuela Somalvico, analista dei fenomeni corruttivi presso lo stesso Commissariato, per averci dato l'input per capire meglio il fenomeno delle discariche abusive e di questo legame così profondo, sopra descritto, con ogni altra manifestazione di criminalità.

Grazie all'Arma dei Carabinieri, che sta supportando questa missione di particolare impegno e specialità d'impiego, interpretando le nuove sfide e adeguando le capacità di contrasto alle diversificate minacce asimmetriche⁹.

5 Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, op. cit., p. 78.

6 NATO, Brussels Summit Communiqué, Bruxelles, 14 luglio 2021, punto 58, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.html

Nel comunicato, i capi di Stato e di governo dei 30 paesi alleati della NATO affrontano la questione del cambiamento climatico, definendolo "una delle sfide principali dei nostri tempi", che "influisce sulla pianificazione e resilienza delle nostre installazioni militari e infrastrutture critiche". Viene approvato un piano d'azione per contrastare il cambiamento climatico, con valutazioni annuali del suo impatto sull'ambiente strategico, sulla missione e le operazioni, e lo sviluppo di una metodologia di mappatura per aiutare gli alleati a misurare le emissioni di gas a effetto serra. Per approfondire, *greenreport.it*, *La Nato e il cambiamento climatico: una "svolta" obbligatoria*, 16 giugno 2021, <https://greenreport.it/news/clima/la-nato-e-il-cambiamento-climatico-una-svolta-obbligatoria/>

7 Locuzione usata per indicare, in un qualsiasi discorso scritto o parlato, un passaggio rapido, senza espressa connessione logica, da un argomento a un altro, o un'ardita digressione dall'argomento principale, Treccani, v. "pindarico", <https://www.treccani.it/vocabolario/pindarico/>

8 Vladimir Vladimirovič Nabokov è stato uno scrittore, saggista, critico letterario, entomologo, drammaturgo e poeta russo naturalizzato statunitense.

9 Cfr. M. Santarelli, "Etimologia e Semiotica delle reti informative", in A. Tofalo, *Intelligence Collettiva. Appunti di un Ingegnere rapito dai Servizi Segreti*, Fondazione Margherita Hack, Giulianova, 2021, p. 182 e M. Santarelli, *L'intelligence: cosa fanno i nostri servizi segreti, i reparti, le funzioni*, Agenda Digitale, 16 dicembre 2020, <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/intelligence-servizi-segreti-cosa-fanno-i-reparti-le-funzioni-una-proposta-di-riforma/>

Capitolo 1.
Normative e Funzioni



1.1. La procedura di infrazione

La Commissione Europea, come noto, ha fra i suoi poteri, al fine di far rispettare le direttive comunitarie, la facoltà di deferire gli Stati membri alla Corte di giustizia dell'Unione Europea per far sì che tutti i Paesi rispettino le decisioni e le disposizioni comuni¹. Ad oggi si contano 16 procedure d'infrazione in materie ambientali² che la Commissione Europea ha dovuto rilevare nei riguardi dello Stato italiano per mancati o non adeguati recepimenti delle direttive del Parlamento Europeo. Una delle procedure più onerose per lo Stato è quella che ha previsto la messa in mora per la non corretta applicazione delle direttive 75/442/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 1999/31/CE relativa alla regolarizzazione delle discariche³.

Il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha, infatti, elevato sanzioni contro l'Italia dopo l'apertura del procedimento avvenuta nel 2003 e a seguito della prima sentenza del 2007, condannandola al pagamento di una sanzione forfettaria di 40 milioni di euro oltre a una penalità semestrale di 400.000 euro per ogni sito di rifiuti pericolosi e 200.000 euro per i siti contenenti rifiuti non pericolosi, per una sanzione semestrale iniziale di 42.800.000 euro. Sanzione che oggi, dopo sette anni di lavoro da parte prima del Ministero della Transizione Ecologica⁴ e poi del Commissario di Governo, è stata minimizzata a 5.800.000 euro.

In particolare, la sentenza di condanna riguardava 200 discariche:

- 198 dichiarate non conformi alla direttiva 75/442 e alla direttiva 91/689, per le quali sono necessarie operazioni di bonifica per dare completa esecuzione alla sentenza;
- 2 dichiarate non conformi alla direttiva 1999/31, per le quali occorre dimostrare l'approvazione di piani di riassetto oppure l'adozione di decisioni definitive di chiusura.

1 Le direttive sono atti legislativi che stabiliscono degli obiettivi comuni a tutti gli Stati Membri dell'UE. Spetta poi ai singoli paesi definire, con disposizioni nazionali, come vadano raggiunti questi obiettivi.

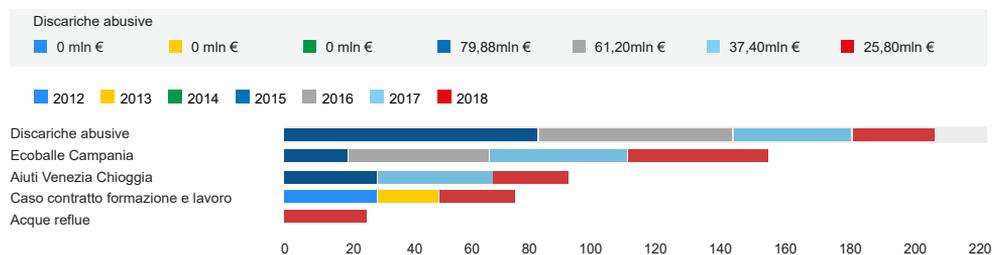
2 "Delle 81 infrazioni aperte, gran parte (63) riguardano casi di violazioni del diritto dell'Unione Europea e quasi la metà (37) si trovano al primo stadio (la cosiddetta "messa in mora"). I settori più interessati sono ambiente (16 casi), trasporti (11), fiscalità e dogane (9)"; Dipartimento per le Politiche Europee, dato aggiornato al 25 febbraio 2021.

3 Dal 2012 l'infrazione che cumulativamente è costata di più è quella delle discariche abusive. Dalla prima condanna del 2015 il totale è salito a 224 milioni di euro, di cui 141 solamente nel biennio 2015-2016, Openpolis, <https://www.openpolis.it/in-calcolo-le-procedure-di-infrazione-a-carico-dellitalia/>

4 È un ministero del governo italiano istituito nel 2021 e, con il D. Lgs. 22/2021, sostituisce il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il ministro in carica dal 13 febbraio 2021 è Roberto Cingolani. Svolge funzioni di tutela della biodiversità, degli ecosistemi, del patrimonio marino-costiero, si muove per il contrasto al surriscaldamento globale, si interessa, tra altre cose, anche di sviluppo sostenibile e bonifica dei Siti di Interesse Nazionale (S.I.N.).

Le informazioni europee sono costate all'Italia quasi 550 milioni di euro dal 2012

Pagamenti a carico del bilancio italiano per seconde condanne



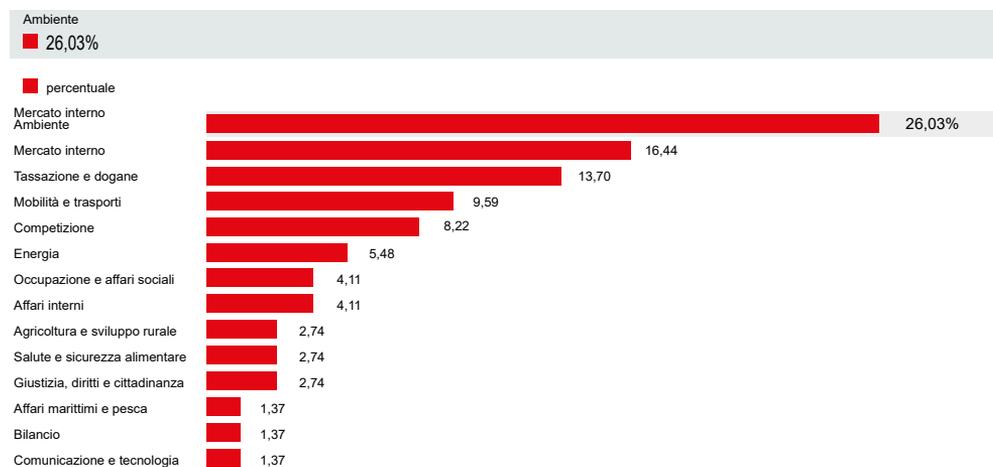
DA SAPERE

Sono riportate solamente le 5 informazioni per cui l'Italia ha già effettivamente versato del denaro.

FONTE: elaborazione Agi-openpolis su dati Corte dei Conti

Il 26% delle infrazioni Ue a carico dell'Italia riguardano l'ambiente

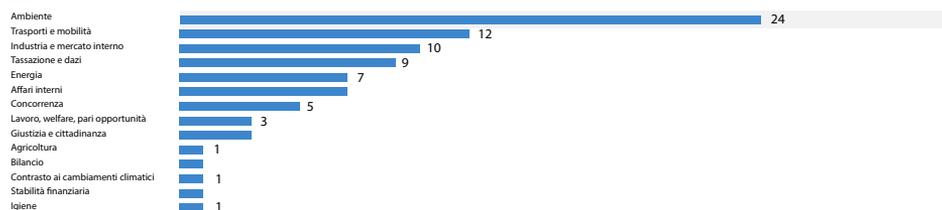
Infrazioni a carico dell'Italia divise per macro area



Ambiente

■ 24

■ Infrazione aperte



FONTE: Dati commissione europea, elaborazione Edjnet/openpolis
(ultimo aggiornamento: venerdì 6 novembre 2020)

1.2. La funzione del Commissario

Con la Delibera del Consiglio dei ministri del 24 marzo 2017 è stato individuato un Commissario Straordinario per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa delle discariche⁵, nominato nella persona del Gen. B. dell'Arma dei Carabinieri Giuseppe Vadalà, che opera con una task force di dieci militari messa a disposizione dall'Arma dei Carabinieri e che ha sede presso il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri (C.U.F.A.A.).

In questo documento si argomentano alcune delle ragioni che hanno originato l'intervento dello Stato per la soluzione del caso con l'obiettivo di proporre soluzioni e spunti utili per superare le criticità riscontrate.

Sulla base dell'art. 251 comma 3 del Testo Unico Ambientale (T.U.A.), il compito di individuare e raccogliere dati e informazioni sui siti da bonificare è demandato all'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA). Una ricognizione effettuata nel 2015 dall'allora Ministero dell'Ambiente⁶ ha evidenziato come lo stato di attuazione e aggiornamento dei siti regionali fosse estremamente disomogeneo sul territorio nazionale, così come la struttura e i contenuti di ciascuna anagrafe⁷.

⁵ Delibera del Consiglio dei ministri del 24 marzo 2017, "Nomina del Commissario straordinario per la realizzazione di tutti gli interventi necessari all'adeguamento alla vigente normativa delle discariche" (17A03137), (GU Serie Generale n.109 del 12-05-2017).

⁶ Art. 251, comma 3, D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, "per garantire l'efficacia della raccolta e del trasferimento dei dati e delle informazioni, l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici (A.P.A.T.) definisce, in collaborazione con le regioni e le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, i contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'anagrafe, nonché le modalità della loro trasposizione in sistemi informativi collegati alla rete del Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA)", Testo Unico Ambientale, Art. 251 comma 3.

⁷ Vedi ISPRA, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Annuario dei siti contaminati di interesse regionale, 2019, <https://annuario.isprambiente.it/ada/download/pdf/6787>

Un riferimento al numero di siti presenti sul territorio nazionale si trova nelle dichiarazioni rese dal Dott. Fabio Pascarella, responsabile Area siti contaminati dell'ISPRA, audito nel maggio 2019 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati, che ha indicato come nel nostro Paese ci sarebbero stati circa 29.700 Siti di Interesse Regionale (S.I.R.) da bonificare, di cui il 50% circa fuoriusciti dall'elenco "perché sono stati bonificati oppure perché sono state svolte indagini che hanno dimostrato che non erano contaminati"⁸.

La fotografia più aggiornata sul numero dei siti e in generale sulla situazione complessiva dello stato delle bonifiche e il relativo stato di monitoraggio ambientale è stata recentemente fornita dal rapporto ISPRA sulle bonifiche dei siti contaminati regionali. Aggiornando i dati al 2020, resi pubblici nel marzo del 2021, viene indicato un numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica pari a 34.478, di cui 16.264 presentano un procedimento in corso, il cui stato di contaminazione è noto per una significativa percentuale (97%, pari a 15.732 procedimenti), mentre per 17.862 siti il procedimento risulta concluso. Il dato nazionale mostra che i siti in attesa di accertamenti (35%) sono sostanzialmente di pari numero di quelli potenzialmente contaminati (33%), mentre quelli la cui contaminazione risulta accertata sono in numero leggermente inferiore (29%), per una superficie di territorio nazionale interessata dai procedimenti di bonifica pari a 66.561 ettari, di cui 37.816 oggetto di procedimenti in corso e 28.745 riferibili a procedimenti conclusi.

Lo stato della contaminazione, come detto, è noto per una significativa percentuale dei siti con procedimento in corso (15.732, pari al 97%)⁹. Quella dell'ISPRA, insomma, è una fotografia aggiornata della situazione attuale, in cui risalta in maniera netta il numero di siti da bonificare, ma nel contempo anche il lavoro effettuato dalle Regioni su molte migliaia di Siti di Interesse Regionale, ovvero della stessa tipologia di quelli in procedura di infrazione, senza menzionare i territori inclusi nei 42 Siti di Interesse Nazionale (S.I.N.), che rappresentano circa lo 0,6% della superficie dell'intero territorio italiano¹⁰, e che spesso a livello ambientale rappresentano criticità molto gravi.

Oltre alle risorse economiche, come si dirà meglio in seguito, l'altro punto importante cui applicarsi è l'individuazione necessaria di un criterio univoco delle priorità d'intervento nell'interesse delle comunità, che permetta di sviluppare un coordinamento tra l'Amministrazione territoriale e centrale e gli Organi tecnici (nazionali e locali), per far sì che l'iter previsto nel T.U.A. venga applicato metodicamente a tutela della salute

8 XVIII Legislatura, Presidente Stefano Vignaroli, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, 7 maggio 2019.

9 F. Araneo, E. Bartolucci (ISPRA), *Lo stato delle bonifiche e dei siti contaminati in Italia: i dati regionali*, Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, Area per la caratterizzazione e la protezione dei suoli e per i siti contaminati, marzo 2021, p. 18.

10 La superficie complessiva a terra dei S.I.N., escluso il quarantaduesimo di recente acquisizione, è pari a 171.211 ettari, ovvero lo 0,57% della superficie del territorio nazionale, mentre l'estensione complessiva delle aree a mare ricomprese nei S.I.N. è pari a 77.733 ettari, ISPRA.

dei cittadini, salubrità dell'ambiente e risanamento del territorio¹¹. L'ISPRA, attraverso il Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale, che unisce insieme le Agenzie Regionali Protezione Ambientale (ARPA), è impegnata in questo importante compito insieme al Commissario di Governo attraverso uno specifico Protocollo, siglato in data 01.08.2018.

Proprio in quest'ottica il Governo si è dotato di un struttura ad hoc prevedendo dal 2021 la figura di un Commissario Unico che agisce con una task force dell'Arma dei Carabinieri istituita con il "Decreto Clima"¹², per superare la logica della straordinarietà di intervento in casi analoghi, tanto che con la Delibera del 31.03.2021 della Presidenza del Consiglio dei ministri è stato affidato al Commissario un altro contenzioso della Corte di giustizia dell'Unione Europea, ovvero quello relativo alle discariche preesistenti alla direttiva 1999/31/CE¹³ ancora da regolarizzare, ma per ora non oggetto di sanzioni.

11 Nella pagina web del Ministero della Salute riferita a elementi "determinanti per la salute", essendo aggiornata al 2011, si fa riferimento a n. 57 S.I.N. e si accenna al Progetto SENTIERI (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento) nato all'interno del Programma Strategico Ambiente e Salute (Ministero della Salute - Ricerca Finalizzata, 2006, ex art. 12 D. Lgs. 502/1992). Il Progetto, iniziato nel 2007, comprende l'analisi della mortalità dei residenti in 44 dei 57 S.I.N. (quelli per i quali l'analisi della mortalità a livello comunale è stata valutata appropriata). Parte integrante del Progetto è la valutazione dell'evidenza epidemiologica dell'associazione causale tra specifiche cause di morte ed esposizioni ambientali pubblicata nel 2010,

<http://www.salute.gov.it/rssp/paginaParagrafoRssp.jsp?sezione=determinanti&capitolo=ambiente&id=2714>

12 D. Lgs. 14 ottobre 2019 n. 111 convertito nella L. 16 dicembre 2019 n. 141.

13 Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti.



Capitolo 2.
Il concetto di bonifica e la normativa ambientale



2.1. Etimologia delle bonifiche

Il concetto di bonifica nasce dalla necessità di intervento di risanamento igienico, idraulico-fondario e agrario nei territori dei Lorena in Toscana, e prima ancora in quelli dei Borbone con la legge dell'11 maggio 1855, che considerava la bonifica come un obbligo pubblico al quale i privati proprietari non potevano sottrarsi¹.

La prima importante regolamentazione risale al 1882 e ha preso il nome di legge Baccarini, che fondava la sua ratio sulla necessità di vincere la malaria e risanare l'ambiente, nella prospettiva delle bonifiche quali opere di pubblica utilità². La collaborazione fra lo Stato e i privati riuniti in consorzi prevista da tale legge e gli importanti finanziamenti pubblici messi in campo contribuirono a massicci prosciugamenti di terreni, con un notevole miglioramento fondiario e agrario di alcune zone del Paese. Dalla bonifica idraulica in poco tempo si arriva alla bonifica agraria nell'età giolittiana, che coprirà i primi due decenni del '900. Proprio in tale periodo storico si assiste al primo mutamento dell'approccio alle bonifiche, la cui utilità si incardinava nell'esaltazione di un'economia agricola, rurale e autarchica, che prospettava, accanto agli aspetti igienico-ambientali della bonifica idraulico-agraria, la possibilità delle trasformazioni fondiarie e agrarie necessarie per la messa a coltura ottimale dei terreni, arrivando a investire comprensori di bonifica estesi sulla metà del territorio nazionale³.

Un primo mutamento concettuale dello stesso termine di "bonifica" avverrà nell'immediato secondo dopoguerra, quando tale concetto per la prima volta indicherà la pulizia dei suoli dai residui bellici, quale attività preliminare per la ripresa generalizzata nell'utilizzazione dei suoli a scopo di miglioramento idraulico, agricolo, ambientale⁴.

Il concetto di bonifica avrà poi importante fondamento nella Costituzione italiana, laddove nella Parte I, Titolo III, all'art. 44, si afferma con solennità che la legge "promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive", indicando quale scopo quello di "stabilire equi rapporti sociali" e in riferimento al conseguimento del "razionale sfruttamento del suolo"⁵. Il concetto di bonifica, quindi, si consoliderà come processo di recupero dei terreni prevalentemente per il progresso economico, considerato anche come strumento di sviluppo sociale. Si può leggere in questo principio scolpito nella pietra costituzionale

1 Z. Ciuffoletti, *Le bonifiche in Italia*, Atti del Convegno di Castiglione della Pescaia, Castiglione della Pescaia, 26-27 settembre 1986.

2 L. 25 giugno 1882 n. 869.

3 Cfr. L. 24 dicembre 1928, la cosiddetta legge Mussolini e il Testo unico del 13 novembre che faceva seguito al Regio decreto R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, Nuove norme per la bonifica integrale, conosciuto come legge Serpieri, dal nome di Arrigo Serpieri, a capo del "Sottosegretariato per la bonifica integrale" istituito a partire dal 1929, con competenze tecniche molto specifiche.

4 Con il D. Lgs. del Capo provvisorio dello Stato del 10 gennaio 1947 si costituiva il Comitato speciale per la bonifica, organo tecnico consultivo facente capo al Ministero dell'Agricoltura, mentre con il D. Lgs. 31 dicembre 1947 n. 1744 veniva previsto il principio dell'esproprio nei confronti dei proprietari inadempienti, definendo i criteri di priorità nelle aree di intervento.

5 Art. 44, Costituzione, "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà".

che un ambiente sano e libero dai veleni sia la necessaria premessa per ogni attività umana, non solo in termini economici. Il concetto stesso di bonifica, quindi, facilita la comprensione di come l'inquinamento ambientale da qualsiasi sostanza non si concilia con nessuno sviluppo e progresso umano.

È utile evidenziare in questa sede l'attualità del dettato costituzionale, ieri di ricostituzione fondiaria, oggi volto alla green economy, che origina l'elevato valore etico, ambientale, di sostenibilità e di benessere per le generazioni future dato al concetto di bonifica e al recupero dei siti contaminati.

Dovranno trascorrere ancora alcuni decenni affinché il termine bonifica assuma un'altra sfumatura, questa volta anche legata al ciclo dei rifiuti e alla loro corretta gestione. Ciò appare evidente sin dall'inizio del boom economico degli anni Sessanta e del florido sviluppo industriale che ne è conseguito. Con la presenza di centrali e ciminiere, fabbriche e opifici di ogni tipo e in assenza (almeno fino al 1982) di una normativa che regolasse la gestione in sicurezza degli scarti prodotti, l'Italia, come tutti i Paesi del mondo produttivo, fu investita dal problema di come gestire la grande quantità di prodotti pericolosi, caratterizzati da sostanze chimiche e metalli pesanti, soprattutto di provenienza industriale, ma anche individuabile negli scarti di rifiuti prodotti nelle città, in cui il boom economico scandisce un nuovo stile di vita improntato al consumismo. Da questo momento il concetto di bonifica si salda alle problematiche relative allo smaltimento dei rifiuti, con maggiore attenzione negli anni '80, anche in attuazione delle direttive CEE⁶. La necessità di legiferare sulla corretta gestione dei rifiuti nasceva proprio dall'evidenza di dover contrastare gli sversamenti illeciti e incontrollati nei terreni, nelle cave, nelle miniere, nei fiumi e torrenti e comunque in qualunque cavità o fossato da colmare con i rifiuti. Fu proprio in attuazione di alcune fondamentali diret-

6 Sebbene il trattato istitutivo della Comunità Europea del 1957 non avesse preveduto inizialmente una specifica forma di tutela dell'ambiente, la dichiarazione dei capi di Stato e di Governo nel Vertice di Parigi del 1972, che definì i nuovi campi di azione della Comunità, aveva riconosciuto che l'espansione economica doveva essere affiancata da una "attenzione particolare ai valori e ai beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo", tanto che venne incluso tra essi quello ambientale, proprio partendo da una riflessione sugli articoli 100 e 235 del Trattato istitutivo del 1957. Il principio venne ripreso nella successiva raccomandazione 75/436/Euratom, CEEA, CEE del 3 marzo 1975 nel quale venne registrata la necessità di un coordinamento sovranazionale per un'applicazione efficace della tutela dell'ambiente. L'evoluzione degli anni successivi, con il trattato di Maastricht (1993) e soprattutto con il Libro Verde (1993) e il Libro Bianco (2000) sulla responsabilità ambientale, codifica e dà forma a un diritto ambientale europeo basato sull'individuazione di attività pericolose, una responsabilità di tipo oggettivo mirante a incentivare l'attenzione all'ambiente mediante l'imposizione dei costi di riparazione a carico del soggetto inquinatore. I principi europei in materia ambientale si desumono dagli obiettivi prefissati in via prioritaria dal Trattato CE (art. 2) e dal Trattato costitutivo dell'Unione Europea (artt. 2 e 6) e cioè "il miglioramento della qualità dell'ambiente" e la promozione dello "sviluppo sostenibile". È stata poi la Corte di giustizia dell'Unione europea (allora CEE), partendo dalla constatazione che "la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità" in grado di limitare la libera circolazione delle merci in quanto esigenza imperativa (C. giust., 7.2.1985, C-240/83, Adbhu, punto 13 e poi ripreso, dopo l'adozione dell'Atto Unico europeo, nelle sentenze C. giust., 20.9.1988, C-302/86, Commissione c. Danimarca, punto 8; C. giust., 2.4.1998, C-213/96, Outokumpu, punto 32) a fornire, con alcune sentenze significative, la base giuridica per legittimare interventi settoriali in materia di lotta all'inquinamento. La rilevanza del problema a livello europeo è cresciuta nel corso del tempo fino a tradursi nella strategia tematica sul suolo (Soil Thematic Strategy) nel 2006 e nella proposta di direttiva europea sul suolo (Soil Framework Directive), rimasta lungamente in discussione. Più in generale sulla tutela comunitaria dell'ambiente era stata emanata la direttiva 2001/42/EC, Strategic Environmental Assessment – SEA Directive, sulla base della quale si era sviluppata la direttiva 2011/92/EU "Environmental Impact Assessment" – EIA Directive. Una panoramica generale sull'argomento si può trovare alla pagina online dell'enciclopedia Treccani sotto la voce Ambiente [dir. UE], http://www.treccani.it/enciclopedia/ambiente-dir_ue_%28Diritto-on-line%29/

tive CEE⁷ che nel 1982 venne emanato il decreto del Presidente della Repubblica⁸ nel quale si definiva l'obbligatorietà di far viaggiare i "rifiuti tossici e nocivi" accompagnati da un formulario di identificazione e si provvedeva a istituire un regime sanzionatorio per chi gestisse impianti e discariche senza autorizzazione⁹.

Con la seconda metà degli anni '80 si afferma sempre di più la sensibilità riguardo ai danni causati all'ambiente da una gestione molte volte non regolata e non regolamentare dei rifiuti, affrontando per la prima volta la questione di avviare un primo censimento dei siti inquinati per pianificarne gli interventi di bonifica, con relativo stanziamento di finanziamenti destinati alle Regioni. Non era, però, ancora stata codificata una legge di riferimento nazionale che inquadrasse la tematica delle bonifiche o ne delineasse le metodologie di intervento¹⁰.

Il primo ingresso del concetto di "ripristino" dei territori nella normativa italiana, inteso come risposta a un problema ambientale, si trova nella legge 8 luglio 1986, n. 349¹¹, che ha istituito il Ministero dell'Ambiente, oggi confluito nel Mi.T.E. (Ministero per la Transizione Ecologica)¹², con il compito precipuo di "assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento"¹³. All'art. 18¹⁴ della L. 349/1986 si disponeva l'ob-

7 Direttiva n. 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, direttiva n. 76/403/CEE del Consiglio, del 6 aprile 1976, concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e direttiva n. 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

8 D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, in GU n. 343 del 15.12.1982.

9 Cfr. art. 18 e art. 25 del D.P.R. 915. Il medesimo D.P.R. 915, all'articolo 12, consentiva ai Sindaci di emettere ordinanze contingibili e urgenti per ricorrere "a speciali forme di smaltimento di rifiuti", in ragione di "eccezionali e urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente". È proprio a causa di tale previsione normativa che sull'intero territorio nazionale vennero create le discariche che oggi rappresentano la tipologia di siti in procedura di infrazione europea.

10 Per praticità si elencano le normative nazionali relative agli interventi sull'ambiente:

- L. 8 luglio 1986, n. 349, art. 1, Istituzione del Ministero dell'Ambiente.
- L. 9 novembre 1988, n. 475, art. 9, Piani di Bonifica.
- D. M. 16 maggio 1989, Criteri e linee guida per la redazione dei Piani Regionali di Bonifica.
- D. Lgs. 05 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi).
- L. 9 dicembre 1998, n. 426, Nuovi Interventi in campo ambientale.
- D. M. 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento attuativo D. Lsg. 22/97, art. 17 sugli interventi di Bonifica).
- L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 14, Finanziaria 2001, D.M. 468/2001, Programma Nazionale di Bonifica.
- L. 31 luglio 2002, n. 179, Nuove disposizioni in campo ambientale.
- D. Lgs. 152/2006.

11 Supplemento Ordinario, n. 59, GURI 15 luglio 1986, n. 162.

12 Vedi nota 5.

13 Art. 1, Legge 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale.

14 Art. 18. 1. Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. 2. Per la materia di cui al precedente comma 1 la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, ferma quella della Corte dei conti, di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. 3. L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo. 4. Le associazioni di cui al precedente articolo 13 e i cittadini, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, possono denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza. 5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. 6. Il giudice, ove non sia possibile una precisa quantificazione del danno, ne determina l'ammontare in via equitativa, tenendo comunque conto della gravità della colpa individuale, del costo necessario per il ripristino e del profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali.

bligio del risarcimento a fronte di fatti dolosi o colposi nei confronti dell'ambiente¹⁵, disponendo un'azione di risarcimento del danno ambientale promossa dallo Stato “nonché dagli enti territoriali sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo”, con la finalità di quantificare, o comunque determinare “l'ammontare in via equitativa” del costo necessario per il ripristino. La legge prevedeva, inoltre, che il giudice, nella sentenza di condanna, avrebbe dovuto disporre “ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile”, promuovendo in tal modo quello che diventerà uno dei principi fondanti della politica ambientale europea cardine della tutela dell'ambiente, non solo appunto per la normativa italiana: il “chi inquina paga”¹⁶ di cui alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004, 2004/35/CE¹⁷.

Altro importante passaggio di tale normativa era il riconoscimento del diritto delle associazioni e dei cittadini a “denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali siano a conoscenza” e a “intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi”¹⁸.

7. Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale.

8. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile.

9. Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. 9-bis. Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426. 9-ter. Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento e di accesso al predetto fondo di rotazione, ivi comprese le procedure per il recupero delle somme concesse a titolo di anticipazione. Venivano successivamente abrogati dall'articolo 318, comma 2, lett. A, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, successivamente abrogati dall'articolo 318, comma 2, lett. A, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, mentre i commi 9-bis e 9 ter venivano aggiunti dall'articolo 114 della L. 23 dicembre 2000, n. 388 e successivamente abrogati dall'Art. 318, comma 2, lett. A, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

15 “qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte”.

16 Per approfondire vedi paragrafo 2.5, “Chi inquina paga: norme e restrizioni”.

17 Il principio fondamentale della direttiva consta nell'assunto che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno è considerato finanziariamente responsabile. Vedi R. Giuffrida (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, par. 2.7 “La responsabilità ambientale”, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pp. 120-143.

18 Cit. art. 18 comma 4 e comma 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, Commi abrogati dall'art. 318, comma 2, lett. A, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

2.2. Il lungo cammino delle bonifiche

Il tema delle bonifiche prende corpo insieme all'avvio delle emergenze ambientali legate principalmente alle gestioni estemporanee, superficiali e a volte infiltrate dalla criminalità in cui l'illegalità e, appunto, la nuova criminalità ambientale hanno trovato terreno fertile per business illegali. Come già detto, il concetto di bonifica è mutato con il tempo ed è assunto a tema importante solo quando la saturazione ambientale dovuta al forte carico antropico ha prodotto criticità fino a giungere a un punto di non ritorno. Se la consapevolezza sociale sul problema delle bonifiche si è lentamente affermata e intrecciata con i ricorrenti fatti di cronaca giudiziaria, l'evoluzione normativa si è svolta, sinteticamente, lungo due direttrici: elaborazione di criteri oggettivi necessari per la definizione sempre più puntuale delle singole criticità ambientali; processo di codificazione di regole e procedure in linea con gli standard ambientali europei e con le migliori tecnologie e modalità di intervento, codificate ai sensi delle normative comunitarie nelle "Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs" (B.A.T.N.E.E.C.)¹⁹. Sotto il primo aspetto, cioè quello relativo all'individuazione di criteri oggettivi per la stessa definizione di sito di bonifica, con le annesse scelte amministrative e tecniche, il cammino è stato lungo e accidentato e non sempre coerente con la mission di garantire la migliore tutela ambientale. Concretamente, tale difficoltà ha frenato, sin dall'inizio, l'avvio di procedure uniformi ed efficaci su tutto il territorio nazionale, generando, al contrario, una sequela di azioni non sempre coerenti, trasparenti ed efficaci. Ovvero, i siti molte volte non risultano essere stati individuati in base a criteri validi e oggettivi con la valutazione dell'effettivo stato di contaminazione, trattandosi talvolta persino di siti mai censiti come discariche o i cui confini non sono stati disegnati in modo esatto. Sarebbe stato più utile sin dall'inizio del processo poter contare su un approccio organico fra Stato centrale ed Enti territoriali, capace di offrire quelle garanzie di uniformità, efficienza, prossimità e tempestività necessarie per dare risposte concrete nei tempi dovuti in modo sinergico, prevalentemente a garanzia delle comunità locali coinvolte e per offrire i necessari servizi di ausilio ai territori interessati.

Come abbiamo già detto, nel 2014 la stessa Corte di giustizia dell'Unione Europea rileva la problematica, condannando l'Italia per la sua manchevole gestione dei siti di discarica. Inoltre, il settore delle bonifiche è presto diventato un "osservato speciale" da parte delle autorità investigative e antimafia e persino dalla Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI e XVII Legislatura)²⁰. Nella XVII legislatura la Commissione si è concentrata su un lavoro d'analisi delle attività in atto nei S.I.N. rilevando "il complesso intreccio operativo, amministrativo, normativo in tema di bonifiche"²¹, e alla descrizione delle principali attività in corso in questo campo:

19 Riferimento Allegato 3 alla parte quarta del D. Lgs. 152/2006.

20 Art. 1, lett. e, L. 7 gennaio 2014 n. 1.

21 Doc. XXIII n. 50 "Il tema delle bonifiche nell'attività della Commissione". Si vedano, anche, XVI Legislatura, Doc. XXIII n. 14, "Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità"; XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 11 "Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici: il «Quadrilatero del Nord»", (Venezia-Porto Marghera, Mantova, Ferrara, Ravenna)".

considerando che i fenomeni illeciti possono essere individuati, compresi e prevenuti solo sulla base di una compiuta conoscenza dello stato di attuazione delle bonifiche”. Se questo primo livello di attenzione è servito sicuramente ad accendere i riflettori, per il resto sono mancati una cornice e un generale sforzo per procedere con le corrette iniziative e dare risposte valide ai cittadini.

In tale ottica è stato siglato, in data 16 settembre 2020, un Accordo Quadro di Cooperazione nell’ambito della Cabina di Regia “Benessere Italia” della Presidenza del Consiglio dei ministri in collaborazione con il Commissario per le Bonifiche delle discariche abusive, che ha come obiettivo “la messa a punto di un sistema operativo esperto di definizione e valutazione del livello di benessere da applicare nei siti contaminati di discariche o di altri impianti dismessi da bonificare o mettere in sicurezza”, ai fini della valutazione delle politiche innovative di superamento del PIL da parte dei decisori posti ai diversi livelli di competenza. Il Gruppo di Lavoro è stato costituito con esperti di differente estrazione professionale con l’intento di mettere a punto un sistema di indicatori e una metodologia allo scopo di misurare l’aumento di benessere che si ha bonificando o mettendo in sicurezza le aree prima contaminate, utilizzando il framework del B.E.S. (Benessere Equo Sostenibile)²².

La cura del territorio, l’attenzione al consumo del suolo, il recupero di aree territoriali dismesse e inutilizzate, il risanamento delle stesse e dei siti contaminati prima industrializzati per la successiva restituzione alla collettività sono un driver essenziale di sostenibilità da perseguire.

²² Il progetto B.E.S. nasce nel 2010 per misurare il Benessere equo e sostenibile, con l’obiettivo di valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. A tal fine, i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il PIL, sono stati integrati con misure sulla qualità della vita delle persone e sull’ambiente. A partire dal 2016, agli indicatori e alle analisi sul benessere si affiancano gli indicatori per il monitoraggio degli obiettivi dell’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, i Sustainable Development Goals (SDGs) delle Nazioni Unite, scelti dalla comunità globale grazie a un accordo politico tra i diversi attori, per rappresentare i propri valori, priorità e obiettivi. La Commissione Statistica delle Nazioni Unite (UNSC) ha definito un quadro di informazione statistica condiviso per monitorare il progresso dei singoli Paesi verso gli SDGs: oltre 230 indicatori sono stati individuati.

Il B.E.S. (Benessere Equo Sostenibile) diventa, in tal senso, un elemento essenziale per la valutazione, qualitativa e quantitativa, dell'impatto delle politiche e delle azioni di tutela che ogni Paese deve assumere. Seguendo tale percorso il Gruppo di Lavoro si è occupato di mettere a punto un sistema di indicatori e una metodologia utile a questi scopi generali:

1. misurazione e verifica del benessere connesso all'attività di bonifica - messa a punto di un sistema di indicatori che diventi uno strumento per esaminare e valutare gli effetti prodotti dall'attività di risanamento in termini di benessere delle bonifiche o messa in sicurezza sulla collettività;
2. misurazione e verifica del benessere connesso all'attività di bonifica utilizzando una data tecnologia - definire una metodologia di lavoro che possa essere applicata ai singoli siti nazionali e regionali e, di conseguenza, possa sostenere ed essere di ausilio ai decisori pubblici nell'azione di governo del territorio perseguendo gli obiettivi di benessere della collettività;
3. individuazione delle priorità di intervento - poter mettere a punto un sistema esperto che possa definire una priorità di interventi di bonifica da effettuare sulla base di dati oggettivi raccolti e analizzati attraverso l'uso degli indicatori.

2.3. Gli interventi normativi

Sotto il secondo aspetto, cioè quello regolatorio, il lungo cammino si può sintetizzare in quattro interventi principali:

1. il primo tentativo di tracciare un disegno organico in tema di bonifica delle aree inquinate nel nostro Paese è da ascrivere alla legge 29 ottobre 1987, n. 441²³ che istituiva l'obbligo da parte delle Regioni, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di approvare "piani per la bonifica di aree inquinate". Sulla base di tale norma non soltanto si codificavano importanti passaggi relativi alla gestione dei rifiuti, ma veniva disposta la mappatura completa "delle discariche e degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali, compresi quelli tossici e nocivi" e si definiva l'obbligatorietà, da parte delle Regioni, di approvare piani per la bonifica delle aree inquinate, definendone criteri di priorità, stima dei costi, modalità di intervento di bonifica e risanamento ambientale²⁴. Un salto epocale, ma la cui fattibilità si rilevò fin da subito, a parere degli scriventi, estremamente complessa. Infatti, l'aver affidato un compito tanto gravoso alle Regioni da poco istituite e non adeguatamente ancora preparate non permise l'attuazione di quanto disposto.

Di conseguenza, lo Stato concesse tempi più lunghi per la trasmissione dei piani di bonifica, ovvero un periodo di centottanta giorni a decorrere dalla concessione dei contributi. Un'ulteriore criticità si rilevò nella decisione di destinare le risorse finanziarie messe inizialmente a disposizione per l'approvazione dei piani per la bonifica di aree inquinate "alla sola realizzazione dei primi interventi urgenti di bonifica assolutamente prioritari"²⁵. Tale decisione, in mancanza di criteri univoci e di una regia

23 Conversione in legge, con modificazioni, del D. Lgs. 31 agosto 1987, n. 361, recante disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti. Pubblicato in GU n. 255 del 31.10.1987 - Legge di conversione 31 agosto 1987, n. 361.

24 Art. 5, comma 1. "Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, approvano piani per la bonifica di aree inquinate che, entro i successivi trenta giorni, sono trasmessi al Ministro dell'Ambiente il quale provvede alla ripartizione tra le regioni delle disponibilità di cui al comma 5".

Comma 2. "I piani di cui al comma 1 devono prevedere:

- a) l'ordine di priorità degli interventi;
- b) l'individuazione dei siti da bonificare e delle caratteristiche generali degli inquinanti presenti;
- c) i soggetti cui compete l'intervento e gli enti che ad essi devono sostituirsi in caso di inadempienza;
- d) le modalità per l'intervento di bonifica e risanamento ambientale;
- e) la stima degli oneri finanziari;
- f) le modalità di smaltimento dei materiali da asportare;
- g) le eventuali misure cautelari a carattere di urgenza per la tutela dell'ambiente.

In caso di inadempienza regionale il Ministro dell'Ambiente provvede in via sostitutiva in relazione alle singole aree di intervento, tenendo conto anche dell'attività tecnica ed amministrativa eventualmente già posta in essere dalla regione.

Il Ministro dell'Ambiente riferisce annualmente al Parlamento, a partire dal 30 settembre 1988, sullo stato di avanzamento dei piani di bonifica.

All'onere derivante dagli interventi di cui al presente articolo, valutato in lire 50 miliardi annui per ciascuno degli anni 1988 e 1989, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1987-1989, al capitolo 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per il 1987 all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento Fondo per gli interventi destinati alla tutela ambientale".

25 La norma prevedeva che entro i successivi trenta giorni dalla sua emanazione, avrebbero dovuto essere trasmessi al Ministro dell'Ambiente i piani di bonifica, il quale avrebbe messo a disposizione 50 miliardi di lire annui per ciascuno degli anni 1988 e 1989 utilizzando lo specifico accantonamento "Fondo per gli interventi destinati alla tutela ambientale".

nazionale, provocò una disparità di iniziative che non permise né di attuare la prevista mappatura, né di risolvere in maniera fattiva le tante criticità dei territori. Le Regioni, pertanto, a fronte di un impegno tanto gravoso, non riuscirono a dare un'immediata, efficace e completa risposta, anche considerando che la gestione dei rifiuti era ancora demandata in quegli anni a una conduzione di operatori privati a volte ancora poco professionalizzata. In realtà, solo con il decreto ministeriale n. 121 del 16.05.1989²⁶ si avrà il primo effettivo tentativo di emanare criteri e linee guida per l'elaborazione e la predisposizione dei piani con modalità uniformi da parte di tutte le regioni e province autonome dei piani di bonifica. Venivano così chiarite le modalità per la stesura dei Piani Regionali di Bonifica, che si sarebbero dovuti fondare anzitutto sull'individuazione, censimento, mappatura e archiviazione informatizzata dei dati relativi alle aree potenzialmente contaminate, dando indicazioni sulle modalità di catalogazione dei siti, nonché sulle modalità di intervento tramite il piano di messa in sicurezza e il progetto tecnico-economico di massima dell'intervento di bonifica²⁷.

Alle Regioni venivano suggerite anche alcune tipologie di siti da considerarsi oggetto di rilevazione e veniva loro impartito il compito di identificare le aree contaminate e proporre il programma tecnico-economico di intervento atto a prevenire i pericoli per la salute e per l'ambiente "completo di manuale operativo di progettazione e conduzione delle azioni di bonifica, e della indicazione di ogni misura atta a proteggere gli operatori di bonifica e le popolazioni prossime al sito dai rischi connessi alla attività di risanamento"²⁸. Tra i criteri operativi da prendere in considerazione per elaborare il piano delle bonifiche venivano elencate, oltre alla raccolta di dati locali, altre sorgenti di informazioni sulle quali basarsi:

- a) delibere e ordinanze regionali di chiusura e/o diniego di siti di discarica;
- b) censimenti di discariche abusive operati da strutture dell'amministrazione pubblica e da associazioni ambientaliste.

Seguiva nel testo dell'Allegato A una divisione in tre fasi di intervento e la lista di attività che dovevano costituire oggetto del censimento da parte delle Regioni, per definire le aree presso le quali erano state insediate attività produttive potenzialmente contaminanti per l'attuazione di cicli di produzione di rifiuti che potrebbero risultare tossici e nocivi²⁹. Per definire un primo elenco di aree contaminate veniva indicata per-

26 Cfr. "Criteri e linee guida per l'elaborazione e la predisposizione, con modalità uniformi da parte di tutte le regioni e province autonome, dei piani di bonifica, nonché definizione delle modalità per l'erogazione delle risorse finanziarie, di cui alla legge 29 ottobre 1987, n. 441, di conversione del D. Lgs. 31 agosto 1987, n. 361, come modificata dalla legge 9 novembre 1988, n. 475, di conversione del D. Lgs. 9 settembre 1988, n. 397", (GU Serie Generale n.121 del 26-05-1989)

27 All'Art. 1 del D.M. venivano date specifiche indicazioni sull'elaborazione e la predisposizione dei piani di bonifica, in riferimento al comma 1 dell'art. 5 del D. Lgs. 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n.441.

28 Cfr. D.M. n. 121 del 16.05.1989.

29 1. Rifiuti provenienti da processi di produzione di sostanze chimiche specificate; 2. Rifiuti e fanghi di processo e non; 3. Residui e code di distillazione; 4. Soluzioni esauste provenienti da procedimenti industriali; 5. Solventi esausti e relativi residui provenienti dalla loro distillazione nelle fasi di recupero; 6. Residui catramosi e bituminosi derivanti da operazioni

sino la necessità di reperire risultanze analitiche presso le unità sanitarie locali, presidi multizonali di igiene e prevenzione e uffici comunali relativamente a indagini in materia di aree contaminate, secondo cui classificare “in ordine decrescente di priorità di intervento di bonifica in base a valutazioni relative al rischio sanitario ed ambientale ad esse connesso (permeabilità del suolo, rischio per gli approvvigionamenti idrici, aspetti tossicologici, etc.)”³⁰. Da ultimo, si sarebbe dovuto predisporre il piano di messa in sicurezza del sito, insieme al progetto tecnico-economico di massima dell’intervento di bonifica, completo di indicazioni relative allo stoccaggio e al destino finale del substrato asportato, comprendendo anche il manuale operativo di bonifica completo delle misure di protezione degli operatori e l’elaborazione del progetto di programma di bonifica a medio termine con il relativo aggiornamento degli elenchi dei siti. Un programma meticoloso, quello previsto dal D.M. 16.05.1989, anche se dai dati raccolti risulta che la maggior parte delle Regioni non sia riuscita a prendere tutte le iniziative concrete per la stesura di piani di bonifica e la loro realizzazione, procedendo con parziali avanzamenti sul tema.

2. Il Decreto Ronchi, ovvero il D. Lgs. 22/97, costruì la prima vera cornice unitaria in tema di bonifiche, utilizzando l’obbligo di recepimento di ben quattro direttive Ue in tema di rifiuti³¹. Il decreto si caratterizzerà anche per fornire la prima definizione giuridica di bonifica, intesa come “ogni intervento di rimozione della fonte inquinante e di quanto dalla stessa contaminato fino al raggiungimento dei valori limite conformi all’utilizzo previsto dell’area”³². Un intero articolato di legge, l’art. 17, veniva dedicato alla “Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati”³³ con specifiche indicazioni sulle modalità operative, disciplinando l’intero processo, dalla fase iniziale di verifica della effettiva contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee (in relazione alla specifica destinazione d’uso dei siti), fino alla definizione dei criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati e la redazione stessa dei progetti di bonifica. È proprio in questo articolo che per la prima volta si definiscono i parametri dell’Anagrafe dei siti da bonificare che le Regioni, sulla base dei criteri definiti dall’A.N.P.A (Agenzia Nazionale Protezione Ambiente), avrebbero dovuto predisporre entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto, con

di trattamento e stoccaggio del carbone, del petrolio e dei prodotti petroliferi; 7. Sostanze chimiche di laboratorio non identificabili; 8. Sostanze acide e/o basiche impiegate nei trattamenti di superficie dei metalli; 9. Farmaci, biocidi, sostanze fitofarmaceutiche ed altre sostanze chimiche, fuori specifica; 10. Olii contenenti bifenili e trifenili policlorurati; 11. Fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue dei processi, dei trattamenti e delle operazioni compresi nella tabella; 12.

Materiale di pulizia e perdite derivanti dalla produzione di stirene e contaminati da stirene monomero.

30 Per ogni area contaminata, se necessario, attraverso ulteriori approfondimenti con la realizzazione di sondaggi e rilievi analitici, avrebbe dovuto essere valutata: l’estensione areale della contaminazione e grado di inquinamento analiticamente accertato; l’entità della popolazione potenzialmente esposta e già venuta a contatto con le sostanze presenti nel substrato contaminato; ulteriori fattori di rischio, ivi compresa la possibilità di dispersione dei contaminanti anche in relazione ai regimi climatici.

31 D. Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, recante attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, modificato e integrato con il D. Lgs. 8 novembre 1997, n. 389 e con la L. 9 dicembre 1998, n. 426, e in particolare gli art. 17, 18, comma 1, lett. n, e art. 22, comma 5.

32 Cit. art. 6, comma 1, lett. n.

33 L’art. veniva successivamente modificato dall’art. 9, L. 23 marzo 2001 n. 93.

la finalità di trasporre i dati relativi ai siti da bonificare e a quelli sottoposti a intervento di bonifica “in sistemi informativi collegati alla rete di un sistema informativo nazionale”. Oltre al ruolo definitorio e di inquadramento normativo, un altro degli aspetti più innovativi introdotti dal Decreto Ronchi consiste nella codificazione di parametri oggettivi per determinare l’effettiva contaminazione di suoli e acque, stabilendo, anche in questo caso per la prima volta, il riferimento a uno specifico limite analitico superato il quale diventa necessario procedere con le attività di bonifica. Sul fronte della pianificazione delle bonifiche si prevedeva lo sviluppo di un piano d’azione scandito da precise scadenze temporali, stabilendo in particolare che i piani di bonifica delle aree inquinate avrebbero costituito parte integrante dei Piani regionali per la Gestione dei Rifiuti³⁴. Strutturati, questi ultimi, includendo l’individuazione dei siti da bonificare con relative caratteristiche generali degli inquinamenti presenti, specificando l’ordine di priorità degli interventi basato su un criterio di valutazione del rischio elaborato dall’Agenzia Nazionale di Protezione Ambientale³⁵. Il Decreto Ronchi ebbe anche il merito di istituire l’Anagrafe dei siti inquinati a carattere regionale (comma 12), nella quale le Regioni avrebbero dovuto individuare:

- a) gli ambiti interessati, la caratterizzazione e il livello degli inquinanti presenti;
- b) i soggetti cui compete l’intervento di bonifica;
- c) gli enti di cui la Regione intende avvalersi per l’esecuzione d’ufficio in caso di inadempienza dei soggetti obbligati;
- d) la stima degli oneri finanziari.

È di nuovo alle Regioni che viene affidato il compito programmatico e operativo principale.

Altro aspetto positivo del Decreto Ronchi è quello di aver previsto, anche qui per la prima volta, un importante apparato sanzionatorio, prevedendo pene sia per l’avvenuto inquinamento che per “un pericolo concreto e attuale di inquinamento”, stabilendone anche di più severe in caso di rifiuti pericolosi³⁶. Veniva, infatti, previsto esplicitamente l’obbligo, da parte di chi, anche in modo accidentale, avesse causato il superamento dei limiti di inquinanti stabiliti dalla normativa, di procedere alla bonifica di un sito dando notifica agli organi territorialmente competenti e agli organi di controllo sanitario e ambientale della situazione di inquinamento e procedendo con una messa in sicurezza, dandone informazione entro le successive quarantotto ore, per

34 Parte quarta, capo III, “Servizio di gestione integrata dei rifiuti”, D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

35 Istituita con D. Lgs. 4 dicembre 1993, n. 496.

36 L’art. 51 bis del Decreto Ronchi recita: “Chiunque cagiona l’inquinamento o un pericolo concreto e attuale di inquinamento previsti dall’articolo 17, comma 2, è punito con la pena dell’arresto da sei mesi a un anno e con l’ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all’articolo 17. Si applica la pena dell’arresto da un anno a due anni e la pena dell’ammenda da lire dieci milioni a lire cento milioni se l’inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi. Con la sentenza di condanna per l’articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale”.

poi, entro trenta giorni, presentare al Comune e alla Regione il progetto di bonifica delle aree inquinate. Da sottolineare che le sanzioni sono previste comunque nell'alveo delle mere contravvenzioni – come il resto dei reati ambientali, almeno fino al 2015³⁷, prevedendo pene sostanzialmente minime, come l'arresto “da sei mesi a un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni”. Il Decreto Ronchi disciplinava una modalità specifica di intervento per i siti nei quali si sarebbero concretizzati casi di nuove contaminazioni, ma non indicava esplicite soluzioni per i territori in cui erano presenti contaminazioni storiche già da tempo. Inoltre, prevedeva una ripartizione di competenze che molte volte non ha agevolato l'esecuzione rapida degli iter di bonifica di seguito riassunte:

- alle Regioni spettava la formulazione delle linee guida e dei criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza e l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione, oltre alla responsabilità relativa ai piani per la bonifica di aree inquinate, come sopra indicato³⁸;
- alle Province spettava il controllo e la verifica degli interventi di bonifica e del monitoraggio a essi conseguenti³⁹;
- ai Comuni concerneva l'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati ai sensi dell'articolo 17⁴⁰.

3. Il terzo tassello fondamentale arriverà con il decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471⁴¹, che definiva in maniera ancora più puntuale i criteri scientifici per la verifica della contaminazione di suoli e acque e le modalità per procedere con le bonifiche, messe in sicurezza e ripristini ambientali. In 18 articoli e 5 allegati sono stati disciplinati gli aspetti tecnici, i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati ai sensi del sopra citato art. 17. Il D.M. 471/99 è, inoltre, il primo passo per la definizione dei criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale⁴². A tal fine disciplinava:

- i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti;

37 Nel 2001 era nel frattempo entrato in vigore il primo delitto ambientale, l'allora art. 53 bis del Decreto Ronchi, poi transitato nel T.U.A., all'art. 260, fino a trovare posto, nel 2018, all'interno del Codice penale all'art. 452 quaterdecies.

38 Cit. art. 19

39 Cit. art. 20

40 Cit. art. 21 c.3

41 Supplemento ordinario n. 218/L alla Gazzetta ufficiale 15 dicembre 1999, n. 293.

42 Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale di interesse nazionale sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito inquinato, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti nel sito medesimo, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante il sito inquinato in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali e ambientali secondo specifici principi e criteri direttivi, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera n), del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

- le procedure di riferimento per il prelievo e l'analisi dei campioni;
- i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché per la redazione dei relativi progetti;
- i criteri per le operazioni di bonifica di suoli e falde acquifere che facciano ricorso a batteri, a ceppi batterici mutanti, a stimolanti di batteri naturalmente presenti nel suolo;
- il censimento dei siti potenzialmente inquinati, l'anagrafe dei siti da bonificare e gli interventi di bonifica e ripristino ambientale effettuati da parte della pubblica amministrazione;
- i criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale.

Il D.M. 471/99 introduce per la prima volta il concetto di Concentrazioni Limite Accettabili (C.L.A.), ovvero dei valori limite di sostanze inquinanti da ritenersi "accettabili" per gli effetti sulla salute, il cui eventuale superamento, anche per un solo parametro, obbligava gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino secondo le modalità e le procedure indicate dal decreto medesimo⁴³.

Il D.M. è rimasto in vigore per circa 7 anni (dal 16.12.99), fino a quando è intervenuta una ulteriore modifica normativa con l'approvazione del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – meglio noto come Testo Unico Ambientale (T.U.A.)⁴⁴.

4. Il quarto tassello è il nuovo approccio del T.U.A. e l'importanza dell'Anagrafe dei siti di bonifica. Il T.U.A. dedica alle bonifiche il Titolo V della parte quarta del testo in materia ambientale, articolandosi in 15 articoli e 5 allegati, oltre agli articoli relativi alle disposizioni transitorie e finali (art. 265 e art. 266). Secondo l'art. 240 del T.U.A. si tratta "dell'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento/le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello inferiore alle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR)/Contaminazione (CSC)"⁴⁵. La sala operatoria è dunque l'area classificata come

⁴³ Il D.M. regolamentava la bonifica delle aree inquinate che interessano il risanamento delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee) in cui si sono verificati, in tempi recenti o remoti, fenomeni di inquinamento associati principalmente a sversamenti di sostanze inquinanti di attività industriali o in generale a tutti quei fenomeni di inquinamento definito come localizzato poiché limitato a un'area specifica, e non entra in merito ai fenomeni di inquinamento diffuso che interessa le medesime matrici ambientali, ma è determinato da fonti definite appunto "diffuse", come ad esempio le attività agricole.

⁴⁴ Per approfondire vedi p. 15

⁴⁵ Per concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), ai sensi dell'art. 240 comma 1 lett. b) si intendono: i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del T.U.A. La verifica delle Concentrazioni soglia di Contaminazione (CSC) dovrebbe, per quanto attiene l'iter di bonifica previsto dalla normativa, essere oggetto di

“sito contaminato”, ovvero un sito nel quale risultano superati i valori delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR), determinati con l’applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all’Allegato 1 del T.U.A., sulla base dei risultati ottenuti dal piano di caratterizzazione. Risultano di particolare importanza le novità inserite con i due recenti provvedimenti normativi, ossia i decreti c.d. semplificazioni (1 e 2), in particolare il D. Lgs. 31 maggio 2021 n. 77 (c.d. decreto Semplificazioni) approvato definitivamente il 28 luglio 2021. Il primo introduce l’art. 242-ter nel Codice dell’ambiente, al fine di ampliare e semplificare la realizzazione di determinati interventi in aree incluse nel perimetro di terreni che sono oggetto di bonifica, a condizione che tali interventi non pregiudichino né interferiscano con l’esecuzione e il compimento della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori. In tale ambito, si disciplinano, inoltre, le procedure e le modalità di caratterizzazione, scavo e gestione dei terreni movimentati, abrogando, conseguentemente, quanto disposto (nel corso della precedente legislatura) dai commi da 7 a 10 dell’art. 34 del D. Lgs. 133/2014 (c.d. decreto “Sblocca Italia”), sulla gestione dei materiali di scavo nei siti oggetto di bonifica per la realizzazione di determinate opere. Inoltre, l’art. 53 introduce una procedura preliminare che consente l’effettuazione delle indagini preliminari nel sito oggetto di bonifica, per cui, qualora si riscontri un superamento delle contaminazioni, si procede alle successive fasi di caratterizzazione, analisi di rischio e redazione del progetto di bonifica. Il piano di indagini preliminari è predisposto dall’interessato con il coinvolgimento dell’ARPA territorialmente competente (ovvero, in caso di inerzia di quest’ultimo, dell’ISPRA). Tra gli altri interventi si segnala un iter alternativo per la bonifica dei S.I.N., che unifica le fasi della caratterizzazione e dell’analisi di rischio, al fine di giungere al progetto di bonifica e ridurre i passaggi amministrativi intermedi. Il decreto Semplificazioni 2 ha proseguito sulla stessa linea introducendo misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali, con lo scopo di accelerare le procedure di bonifica dei siti e la riconversione di siti industriali da poter destinare alla realizzazione dei progetti individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In estrema sintesi, il provvedimento ha apportato significative modifiche alla normativa, permettendo di attuare una procedura semplificata in caso di interventi di bonifica del suolo con riduzione della contaminazione a un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (art. 242-bis) e consentendo la possibilità di procedere alla certificazione di avvenuta bonifica, se pur limitatamente alle predette matrici ambientali, nel caso gli obiettivi individuati per la bonifica del suolo, sottosuolo e materiali di riporto siano raggiunti anticipatamente rispetto a quelli previsti per la falda, fermo restando l’obbligo di raggiungere tutti gli obiettivi di bonifica su tutte le matrici interessate da contaminazione (art. 242⁴⁶ comma 7-bis, comma introdotto dall’art. 37, comma 1, lettera b), decreto legge n. 77 del 2021). Le modifiche apportate dal decreto Semplificazioni sono altresì significative per quanto riguarda la possibilità di realizzare interventi e opere, inclusi quelli previsti nel

un’indagine preliminare sui parametri oggetto dell’inquinamento.

46 Art. 242 comma 7-bis, comma introdotto dall’art. 37, comma 1, lett. b, D. Lgs. n. 77 del 2021.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che comportino occupazione permanente di suolo, purché siano realizzati secondo modalità e tecniche che non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica. Inutile aggiungere che, in qualsiasi caso, il punto dirimente ricade proprio sulla preliminare definizione di "sito contaminato" o "potenzialmente contaminato" (ai sensi dell'art. 240 lett. d), ossia "un sito nel quale uno o più valori di concentrazione delle sostanze inquinanti rilevati nelle matrici ambientali risultino superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), in attesa di espletare le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, che ne permettano di determinare lo stato o meno di contaminazione sulla base delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati". Quindi, un sito contaminato è un sito in cui si è già accertato un rischio sanitario e ambientale, tramite applicazione della procedura di analisi di rischio, per la quale nell'Allegato 1 del Titolo V si fissano alcuni criteri applicativi. Come già nel D.M. 471/1999, anche nel T.U.A. non si fa cenno ai criteri statistici per accertare i superamenti delle soglie (prima tabellari) ora ricavate dall'analisi di rischio, così come è sufficiente che vi sia un superamento della CSR anche per un solo parametro, per far entrare il sito tra quelli potenzialmente contaminati. Se dunque la definizione di sito è rimasta quasi uguale⁴⁷, cambia invece la definizione di "sito inquinato". In sostanza, come in altri paesi europei, con il T.U.A. si passa da un criterio meramente tabellare per l'individuazione di un sito contaminato (sistema adottato dal D.M. 471 cit.) a un criterio misto, cioè valori tabellari di screening e, ove superati, applicazione dell'analisi assoluta di rischio per individuare se sussiste un rischio concreto e attuale per la salute dell'uomo e dell'ambiente e, se la conclusione è affermativa, si passa a una ulteriore applicazione dell'analisi assoluta di rischio, per individuare gli obiettivi di bonifica per i suoli, in funzione del destino d'uso del suolo stesso, e per le acque.

SCHEDE: le fasi del procedimento di bonifica ai sensi del D. Lgs. 152/2006 s.m.

- a.** Definizione preliminare del modello concettuale del sito, ovvero definire le caratteristiche dello stesso e della distribuzione della contaminazione;
- b.** indagini preliminari al fine di verificare l'eventuale superamento di CSC. Se questo non si verifica, il sito è tecnicamente "non contaminato". Si procede pertanto con un "ripristino ambientale" e si esce dalla procedura di bonifica;
- c.** predisposizione del Piano di Caratterizzazione qualora l'indagine preliminare accerti il superamento delle CSC. Viene, quindi, definito un protocollo di campionamento e analisi, con l'indicazione dell'ubicazione e della tipologia delle indagini, del set analitico e delle metodiche analitiche, in modo da acquisire dati rappresentativi delle condizioni del sito;

⁴⁷ Si definisce sito l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo e acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti.

- d.** svolgimento delle attività di campo in contraddittorio con ARPA ed esecuzione delle analisi di laboratorio;
- e.** redazione dell'Analisi di rischio sito specifica finalizzata alla determinazione delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) accettabile per quel sito specifico: nel caso in cui le concentrazioni dei contaminanti presenti in sito risultano inferiori alle CSR, il sito è classificato "non contaminato" e il procedimento di bonifica avviato si conclude; nel caso in cui le concentrazioni dei contaminanti presenti in sito risultino superiori alle CSR, il sito è classificato "contaminato" e il procedimento di bonifica prosegue;
- f.** redazione del Progetto Operativo di Bonifica, che individua gli interventi di bonifica del sito, le tecnologie applicabili, i costi e i tempi previsti per la bonifica e viene approvato da parte dell'autorità competente (Ministero dell'Ambiente, Regione o Comune);
- g.** collaudo degli interventi di bonifica, da parte di ARPA, al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti: i risultati dei collaudi sono riportati in una specifica Relazione Tecnica, a seguito della quale Città Metropolitana/Ente di Area Vasta provvede a certificare l'avvenuta bonifica;
- h.** redazione della certificazione di avvenuta bonifica.

2.4. Anagrafe nazionale dei siti

Il T.U.A. con il suo art. 251 riprende quanto già previsto dal Decreto Ronchi, laddove al comma 3 viene espressamente prevista la trasposizione dei dati raccolti dalle regioni nel Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA) al fine di creare una Anagrafe nazionale dei siti da bonificare, in base alla quale poter individuare la tipologia di rifiuti presenti su tutto il territorio nazionale e il grado di inquinamento delle zone nelle quali insistono tali siti.

SCHEDE: art. 251. Censimento e anagrafe dei siti da bonificare

1. Le Regioni, sulla base dei criteri definiti dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (A.P.A.T.)⁴⁸, predispongono l'anagrafe dei siti oggetto di procedimento di bonifica, la quale deve contenere:
 - a) l'elenco dei siti sottoposti a intervento di bonifica e ripristino ambientale, nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi;
 - b) l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica;
 - c) gli Enti pubblici di cui la Regione intende avvalersi, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, ai fini dell'esecuzione d'ufficio, fermo restando l'affidamento delle opere necessarie mediante gara pubblica, ovvero il ricorso alle procedure dell'articolo 242.
2. Qualora, all'esito dell'analisi di rischio sito specifica venga accertato il superamento delle concentrazioni di rischio, tale situazione viene riportata dal Certificato di Destinazione Urbanistica, nonché dalla cartografia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del Comune e viene comunicata all'Ufficio tecnico erariale competente.
3. Per garantire l'efficacia della raccolta e del trasferimento dei dati e delle informazioni, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (A.P.A.T.) definisce, in collaborazione con le Regioni e le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, i contenuti e la struttura dei dati essenziali dell'anagrafe, nonché le modalità della loro trasposizione in sistemi informativi collegati alla rete del Sistema Informativo Nazionale dell'Ambiente (SINA).

La strutturazione dell'Anagrafe rappresenta un passo fondamentale poiché costituisce la base per stabilire priorità nelle procedure. Particolarmente significativi risultano due aspetti chiave per la sua definizione: l'obbligatorietà della certificazione di un Ente (identificabile nella Regione) per stabilirne l'ingresso nell'elenco e l'impossibilità di far fuoriuscire un sito una volta inserito. Due previsioni utili a garantire una metodologia trasparente nell'articolazione dei vari passaggi (sia burocratici che tecnici), ciascuno dei quali dovrebbe essere accompagnato dall'inserimento di dati analitici a supporto delle singole scelte, certificando passo dopo passo, in maniera ufficiale e trasparente, l'evol-

⁴⁸ Ex A.N.P.A., ora confluita in ISPRA, veniva riformata con la decisione del Consiglio dei ministri del 2 agosto 2002, quando le si dava la denominazione di A.P.A.T. (Agenzia per la Protezione del Territorio e del Mare).

luzione delle stesse attività di bonifica. Ad oggi le Anagrafi Regionali sono state tutte attivate, seppur con tempistiche molto diverse tra loro, come sottoindicato:

Tabella 1. Atti istitutivi analisi regionali.

REGIONE	ATTO DI ISTITUZIONE
Basilicata	Legge regionale n. 6 del 02 febbraio 2001
Toscana	Legge regionale n. 25 del 18 maggio 1998 e Legge regionale n. 29 del 26 luglio 2002
Liguria	Decreto Giunta Regionale n. 1709 del 27 dicembre 2002 e Decreto Giunta Regionale n. 915 del 6 agosto 2004
Marche	Decreto Dirigente del servizio tutela e risanamento ambientale n. 18 del 23 gennaio 2003 - Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. 11 del 14 settembre 2010
Campania	Decreto Giunta Regionale n. 711 del 13 giugno 2003
Provincia Trento	Deliberazione Giunta Provinciale n. 2451 del 3 ottobre 2003
Sicilia	Decreto assessoriale del 21 ottobre 2003 e del 12 dicembre 2007
Piemonte	Decreto Giunta Regionale n. 22-12378 del 26 aprile 2004
Umbria	Legge Regionale n. 14 del 21 luglio 2004. Aggiornato con Deliberazione Giunta Regionale n. 44 del 21 gennaio 2008
Puglia	Delibera Giunta Regionale n. 2026 del 29 dicembre 2004
Sardegna	Determina direttore servizio del 13 settembre 2005
Lombardia	Decreto Giunta Regionale n. 8/2838 del 27 giugno 2006
Abruzzo	Deliberazione Giunta Regionale n. 1529 del 27 dicembre 2006
Valle d'Aosta	Deliberazione Consiglio regionale n.3188/XI del 15 aprile 2003 e richiamato dalla Legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31
Veneto	D.G.R. n. 4067 del 30/12/2008 e Decreto del Dirigente Regionale della Direzione Tutela Ambiente n. 22 del 13/10/2009
Friuli-Venezia Giulia	Delibera Giunta regionale n. 244 di data 21 febbraio 2020
Emilia-Romagna	Deliberazione Giunta Regionale 11 luglio 2016, n. 1106
Lazio	D.G.R. 310/2013 - Det. n. G17625 del 5 dicembre 2014
Molise	Legge Regionale 7 agosto 2003, n. 25
Calabria	Ordinanza n. 860 del 23.12.1999

La riforma del T.U.A. e quella della stessa Anagrafe, anche se non in modo esaustivo, hanno contribuito oggi ad avere un'anagrafe maggiormente completa rispetto al passato. Il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (S.N.P.A.) sul proprio sito internet, in una ricognizione effettuata nel 2015 dal Ministero dell'Ambiente⁴⁹, ha evidenziato come lo stato di attuazione e aggiornamento dell'Anagrafe sia estremamente disomogeneo sul territorio nazionale, così come la struttura e i suoi contenuti. Nel 2016 veniva poi attivata all'interno del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (S.N.P.A.) una Rete dei Referenti con l'obiettivo di provare a definire una struttura condivisa dei dati per l'individuazione di un quadro completo a livello nazionale sui siti contaminati a prescindere da struttura e contenuti delle singole anagrafi e/o banche dati regionali.

2.5. “Chi inquina paga”: norme e restrizioni

Appare evidente come il lungo cammino normativo abbia portato a risultati ancora non del tutto soddisfacenti. Nel caso specifico delle bonifiche, è importante che le leggi e i regolamenti emanati siano seguiti da provvedimenti di organizzazione amministrativa che potenzino le capacità operative e le risorse degli Enti territoriali e delle Stazioni appaltanti nella realizzazione concreta degli interventi. Così come è altrettanto fondamentale che tutto ciò sia supportato da una pianificazione e una strategia organizzativa per trasformare il dettato normativo in azione concreta. Il principale dei problemi pratici con cui ci si è confrontati sin dall'inizio è dato dalla difficoltà concreta di applicare uno dei principi cardine della disciplina di matrice comunitaria in materia ambientale: “chi inquina paga”⁵⁰, sul quale si basa la direttiva sulla responsabilità ambientale n. 2004/35/CE (Environmental Liability Directive).

Si rileva, infatti, che i responsabili molto spesso non possano essere individuati a causa del tempo trascorso o, quando individuati, trascorrono molti anni per accertarne le singole responsabilità per i danni cagionati ai territori e alle comunità. Per questo, molte volte sono riusciti a sottrarsi alle proprie incombenze. Trattandosi il più delle volte di aree private possedute da gruppi societari falliti o in via di fallimento, la bonifica rimane in capo agli Enti pubblici locali spesso sprovvisti di risorse per poter provvedere in autonomia. In tal senso, emerge l'importanza e l'opportunità di verificare la congruità delle fidejussioni, dal momento che in molti casi neppure quelle sono riuscite a svolgere il proprio ruolo di garanzia per i territori coinvolti.

⁴⁹ Dal sito web di ISPRA, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ente pubblico di ricerca italiano) istituito con la legge n. 133/2008, e sottoposto alla vigilanza di quello che oggi è denominato Ministero della Transizione Ecologica. Ai sensi della normativa contenuta nella legge n. 132 del 2016, che istituisce il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, il Ministero dell'Ambiente può avvalersi anche dell'ISPRA per la formulazione di pareri congiunti inerenti soprattutto i piani di caratterizzazione, i progetti di messa in sicurezza, bonifica, ripristino ambientale e analisi di rischio, <https://www.snpambiente.it/dati/siti-contaminati-o-potenzialmente-contaminati/>

⁵⁰ Cfr. Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), art. 191 c. 2 ex art. 174 del Trattato della Comunità Europea: “La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio ‘chi inquina paga’”.

In ogni caso, anche quando non si è in grado di risalire ai responsabili, oppure sebbene questi siano individuati, ma non in condizione di finanziare le attività di risanamento, il corso delle bonifiche non dovrebbe fermarsi.

Resta, infatti, prioritario il diritto sancito dalla Costituzione, all'art. 32, a vivere in contesti salubri in cui il diritto alla salute non sia messo mai in discussione, tanto che, in molti casi, si provvede all'attivazione delle procedure di bonifica e alla successiva azione in rivalsa verso il proprietario, laddove possibile, considerato il fatto che le situazioni di inquinamento derivano spesso da attività produttive prevalentemente private. Fermo restando che non è sempre configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità⁵¹, la recente sentenza del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria n. 14/2020) ha sancito un principio di fondamentale importanza in tale direzione, ossia che gli obblighi di bonifica (di cui all'art. 192 del T.U.A.) rimangono sempre in capo alle società responsabili, anche se fallite. Nello specifico, infatti, l'Adunanza ha rilevato che la responsabilità alla rimozione dei rifiuti in un sito industriale rimane in capo al curatore fallimentare, che ne acquisisce la qualifica di detentore in qualità di "beni negativi", o comunque in possesso dei beni immobili sui quali i rifiuti insistono. Tale decisione mira, infatti, a evitare che i costi della bonifica ricadano automaticamente sulla "collettività incolpevole", potendosi ritenere l'abbandono dei rifiuti o comunque più in generale l'inquinamento che da essi proviene, una "diseconomia esterna" generata dall'attività d'impresa (c.d. "esternalità negative di produzione"). La socializzazione dei costi accompagnata dalla privatizzazione dei profitti in questo caso è stata ritenuta dal Consiglio di Stato fuori norma.

Anche nell'ottica del diritto europeo i rifiuti devono comunque essere rimossi quando cessa l'attività o dallo stesso imprenditore che non sia fallito, o in alternativa da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione del fallimento, dal momento che la disciplina comunitaria⁵² prevede, in applicazione del principio "chi inquina paga", che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori attuali o "precedenti", non richiedendo l'applicazione del principio, né la prova dell'elemento soggettivo, né l'intervenuta successione. Tale sentenza richiama un'altra sentenza del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, la n. 10/2019, che, a fronte della constatazione che le misure previste dalla normativa ambientale siano applicabili anche nei casi in cui le condotte di inquinamento siano state poste in essere prima della sua entrata in vigore, ha previsto che le attività di bonifica possano essere imposte alla società che sia subentrata alla precedente per effetto di una fusione per

⁵¹ La mera qualifica di proprietario del suolo non determina, di per sé sola, la responsabilità della bonifica, essendo necessaria la sussistenza dell'elemento psicologico quanto meno della colpa (cfr. Cons. St., Sez. V, 9 maggio 2018, n. 2786). In merito si è espressa la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, sent. n. 5340 del 1° settembre 2020 (ud. del 28 luglio 2020) Pres. Taormina, Est. Manzione, che individua ed elenca specifiche determinazioni basate anche su precedenti pronunciamenti del Consiglio di Stato (cfr. ex multis Cons. St., sez. VI, 21 marzo 2017, n. 1260).

⁵² Art. 14, par. 1, della direttiva n. 2008/98/CE. Nell'ambito della direttiva solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può, in definitiva, invocare la c.d. "esimente interna" prevista dall'art. 192, comma 3, del D. Lgs. 152/2006.

incorporazione, pertanto non responsabile diretta dell'inquinamento. La successione di un "distinto soggetto giuridico" a quello su cui precedentemente gravava l'onere della bonifica, anche nel caso di fusione per incorporazione, prevede pertanto il mantenimento degli obblighi gravanti sul precedente titolare. Sostanzialmente dello stesso avviso il Tribunale di Milano, che nella sentenza del 24 febbraio 2012⁵³ ha disposto a carico di Syndial, azienda del gruppo Eni - oggi Eni Rewind - interventi di bonifica delle aree di sua pertinenza, ovvero i circa 774 ettari compresi lungo la costa dell'area ex Pertusola, a seguito della citazione in giudizio da parte della Regione Calabria.

⁵³ Sentenza depositata in data 29.02.12 (Cause RG 67662/04 e 14805/06) a firma del Giudice Giovanna Gentile.



Capitolo 3.
La governance nelle bonifiche

