



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 Vadala	
Introduzione	11
Marco Santarelli	
Cap. 1 - Normative e Funzioni	
1.1. La procedura di infrazione	15
1.2. La funzione del Commissario	17
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
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
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
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.

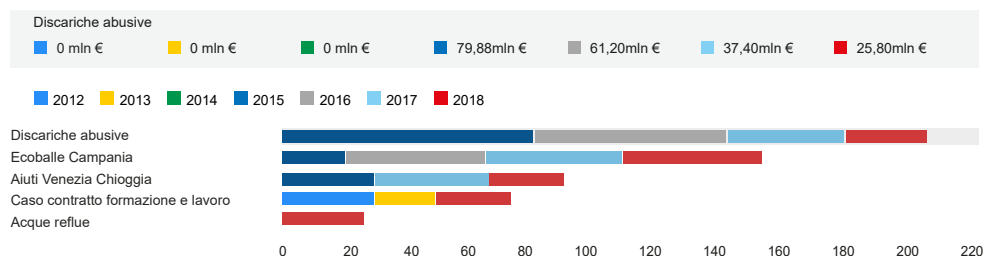
2 "Delle 81 infrazioni aperte, gran parte (63) riguardano casi di violazioni del diritto dell'Unione Europea e quasi la metà (37) si trovano al primo stadio (la cosiddetta "messa in mora"). I settori più interessati sono ambiente (16 casi), trasporti (11), fiscalità e dogane (9)"; Dipartimento per le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



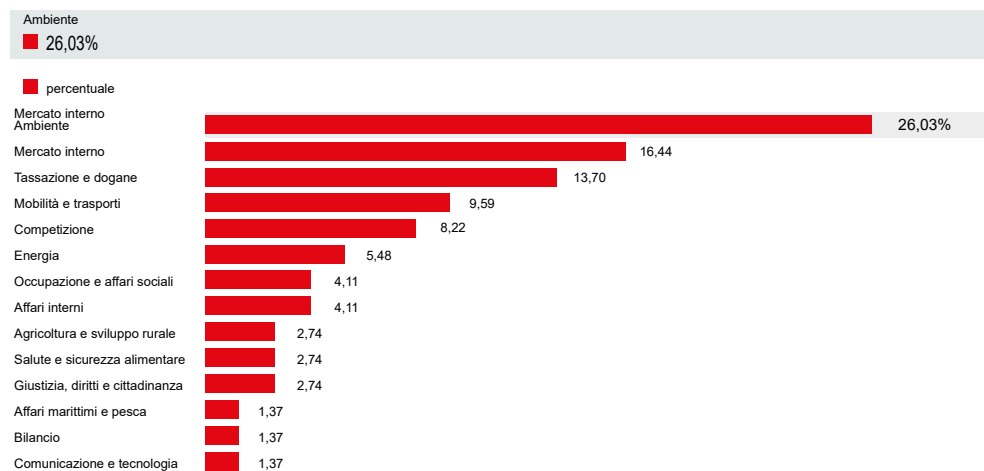
DA SAPERE

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

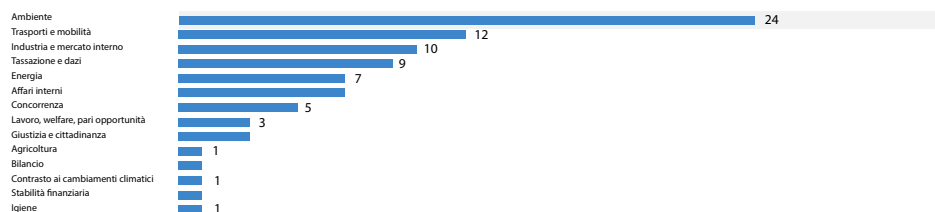
Infrazioni a carico dell'Italia divise per macro area



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 Vadala, 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 una 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, Adbh, 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.

bligo 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.

SCHEDA: 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.

SCHEMA: 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'evo-

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.snambiente.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

3.1. Capacità, Trasparenza ed Etica

I risultati ottenuti fino ad oggi, quali l'estensione di una disciplina organica e in linea con gli standard europei, insieme a una Anagrafe su scala regionale dei siti da bonificare, necessaria preconditione per poter procedere con metodo e razionalità, possono e devono essere implementati da sempre maggior capacità, trasparenza ed etica.

Il quadro regolatorio e l'intelaiatura normativa, fondamentali per creare le condizioni ideali per l'avvio delle procedure di bonifica, sono la *conditio sine qua non* per consentire agevolmente il flusso dei processi, innestando meccanismi virtuosi. Il limite principale del principio del *Command and control*, che regge l'intera struttura regolatoria ambientale, sta proprio in questa difficoltà nel garantire in concreto quanto codificato in astratto. Sia in fase autorizzativa che dopo l'avvio delle attività, i controlli soffrono di asimmetrie informative e di alcune carenze organizzative che possono rendere l'azione non del tutto efficace e indebolire la compliance. Accanto alla teorizzazione di normative equilibrate, coerenti con gli obiettivi prefissati e non punitive, deve essere valutata e ponderata attentamente la capacità di implementazione dei dati. Per tale motivo, la bonifica dovrebbe interessare anche il contesto amministrativo (non solo l'area contaminata) per garantire che trasparenza ed efficienza siano la vera cifra dell'azione. Ai sensi del T.U.A., per poter definire un sito "contaminato" è necessario procedere con accurate azioni di indagine ambientale. Soltanto a seguito di una approfondita ed esaustiva attuazione dell'indagine preliminare e degli eventuali superamenti di valori previsti dalla normativa, si mette in atto una vera e propria bonifica, intesa sia come attuazione di una *Messa in Sicurezza Permanente (M.I.S.P.)*¹ tramite capping o come operazione di allontanamento del rifiuto e successivo rimodellamento del territorio, più comunemente conosciuto come intervento di vera e propria bonifica. Ciò significa che devono essere fatte indagini preliminari per verificare lo stato dell'arte dei siti "potenzialmente contaminati" prima ancora di dare il via ai lavori, quindi alla richiesta di fondi. Da ciò si deve ricavare che gli interventi veri e propri di bonifica o messa in sicurezza si devono attuare soltanto su siti la cui contaminazione sia stata scientificamente accertata, poiché è soltanto il superamento delle CSR che accerta il rischio sanitario e ambientale, quindi l'inizio della fase di bonifica.

La fase delle indagini preliminari è, quindi, la più importante, quella davvero dirimente, perché proprio dai risultati di tale operazione si può stabilire se un sito dovrà sottostare alle successive attività o se, invece, è già da ritenersi non pericoloso per la salute e, pertanto, dovrà essere oggetto di un mero ripristino. In quest'ultimo caso, i fondi da destinarsi sono molto meno consistenti.

Il Piano Preliminare del sito di discarica è la base iniziale e fondamentale nella procedura, il cui corretto svolgimento assicura che le fasi successive, e la relativa messa a disposizione dei fondi, si costruiscano su solide motivazioni tecnicamente accertate

¹ Gli interventi di messa in sicurezza permanente sono volti ad isolare le fonti inquinanti delle matrici ambientali circostanti, garantendo un elevato livello di sicurezza per l'ambiente e per le persone. È considerata l'unica soluzione alternativa alla bonifica, secondo il D. Lgs. 152/06.

(ovvero la verifica della concentrazione CSC). Soltanto qualora si accerti che il livello delle CSC non sia superato, si deve procedere con un progetto di ripristino, le cui spese sono senz'altro meno onerose rispetto a una bonifica. Soltanto nel caso in cui, dall'indagine preliminare di cui al comma 2 sui parametri oggetto dell'inquinamento, emerga il superamento delle CSC, anche per un solo parametro, il responsabile della contaminazione deve attuare le misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza. La caratterizzazione deve essere eseguita soltanto a seguito delle analisi previste al fine di rilevare la concentrazione di CSC, ovvero i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, che, qualora superati, rendono necessari i successivi step. Solo per i siti "potenzialmente contaminati", ovvero quelli 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), si devono 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)².

Il rischio è che, a fronte di una programmazione non supportata da coerenti evidenze oggettive, si possa concretizzare uno scorretto utilizzo di fondi pubblici, con relative criticità anche nella fase di rendicontazione. Come già accennato in precedenza, ciò può accadere anche per via di una identificazione dei siti interessati alle bonifiche non sempre basata su dati incontrovertibilmente scientifici e comunque al di fuori del perimetro imposto dal T.U.A., favorendo possibili interessi illegali, compresi quelli di marca mafiosa.

Nell'esperienza commissariale si è, infatti, verificato che siti effettivamente inquinati sono potuti rimanere fuori dal perimetro delle bonifiche, mentre aree la cui contaminazione non era stata riscontrata vi siano potute rientrare al solo fine di consentire l'accesso alle risorse pubbliche, che rischiano così di essere utilizzate per altre finalità. Ad esempio, sono stati accertati casi in cui le spese previste non erano in realtà suffragate da effettive prove scientifiche e argomentazioni tecniche, bensì da mere stime. Tale evidenza ha fatto sì che la struttura commissariale abbia provveduto a segnalare alle Procure competenti le attività già svolte in assenza di una corretta attivazione delle procedure indicate dal T.U.A.³ e, pertanto, delle previste regole e verifiche tecniche adeguate, con conseguente ingente dispendio di denaro pubblico.

Non c'è dubbio alcuno che la trasparenza e il rispetto di tutti i passaggi in vista della

² Vedi http://old.regione.calabria.it/ambiente/allegati/bonifiche/documentazione/linee_guida_piani_di_caratterizzazione/linee_guida_pd c.pdf

³ È utile in questa sede citare un recente articolo uscito sull'edizione italiana del mese di maggio 2021 della rivista scientifica americana «Scientific American» a firma di Gianluca Liva, nel quale si fa riferimento al S.I.N. della Laguna di Grado e Marano, le cui vicende sono descritte nella Relazione Doc. XXIII n. 28 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati, nella quale viene descritto come un falso "stato di emergenza ambientale nel sito di interesse nazionale (S.I.N.) di Grado e Marano" avesse avuto in realtà lo "scopo di ottenere denaro pubblico dal Ministero del Tesoro, apparentemente finalizzato a bonificare la laguna di Grado e Marano (indicata come "presuntivamente" inquinata sulla base di ipotesi scientifiche infondate, ma ciononostante coltivate per anni con l'avvallo dell'I.C.R.A.M.)". A circostanze analoghe faceva probabilmente eco quanto affermato dalla Ing. Laura D'Aprile, oggi Direttore Generale per l'Economia Circolare, che, intervenuta in un convegno a Terni organizzato dalla ARPA Umbria nel 2018, aveva dichiarato che «le prime perimetrazioni erano state fatte in via presuntiva su proposta delle regioni, che evidentemente avevano in mente il modello "bancomat"».

migliore riuscita della bonifica, applicando le migliori conoscenze scientifiche a disposizione, rappresentano l'unico modo - non esiste un modo alternativo - per non dilapidare denaro pubblico e mettere a frutto le ingenti risorse riservate al settore⁴. Soprattutto considerando che i fondi già destinati e da destinare sono corposi e che i risultati sinora raggiunti non sono ancora ottimali.

Un'attenta analisi delle procedure di bonifiche richiede, infatti, uno sforzo particolare, più profondo, soprattutto pretendendo di arrivare a individuare i punti critici nei meccanismi di governance. Sforzo utile a capire come migliorare e rendere i processi più efficienti, trasparenti e rendicontabili.

Ricapitolando, e al di là degli aspetti accennati, a livello generale due appaiono le criticità di sistema che hanno fatto da freno alle attività di bonifica: i criteri di scelta per l'identificazione del sito di bonifica e la ripartizione delle responsabilità sugli Enti.

Rispetto a quest'ultima, il ruolo affidato alle Regioni dal legislatore ha bisogno di una messa a disposizione di adeguati mezzi e risorse e coerente organizzazione. Le Regioni rappresentano la scala territoriale migliore per comprendere a fondo le esigenze locali e i rischi, potenziali e reali e devono poter organizzarsi e svolgere attività di prossimità presso i Comuni e le Stazioni appaltanti di riferimento presenti sui territori. Gli Enti locali risultano a volte carenti sia in termini di personale qualificato che di risorse economiche, a volte poco attrezzati per rispondere a procedure così complesse. In tal senso, per il futuro sarebbe auspicabile prevedere delle Unità Operative di livello regionale impegnate nell'attuazione delle procedure di bonifica, permettendo in tal modo un affiancamento nelle attività di preparazione e risoluzione dei problemi tecnici e rappresentando una reale azione di prossimità ai Comuni.

La prima criticità deriva dai criteri di scelta per l'identificazione dei siti soggetti a bonifica. Dalla ricognizione fatta sulle pratiche che hanno condotto all'apertura della procedura d'infrazione UE emergono, infatti, a volte, anomalie che minano sin dall'inizio l'intero iter. Anomalie che nascono spesso da procedure condotte con un uso eccessivo di discrezionalità, quindi prive di corroboranti elementi oggettivi, spesso persino al di fuori dei confini normativi previsti.

Dalla lettura di quanto accaduto in alcuni casi è emersa una linea di azione basata su procedure non sempre inopinabili, sia nel metodo che nel merito, laddove l'indicazione stessa dei siti non sia sempre avvenuta con la massima trasparenza. È importante considerare che tra i Comuni nei cui territori ricadono le discariche in procedura di infrazione, alcuni sono individuati ad alta densità mafiosa e risultano sottoposti a commissariamento per le infiltrazioni criminali. Alcuni casi tra quelli sotto procedura infrazione UE sono risultati significativi per comprendere l'esatta portata dell'anomalia. Un caso riguarda un sito che, sebbene presente nell'elenco della procedura di infrazione come discarica contenente rifiuti pericolosi, non risultava identificato formalmente e solo successivamente, grazie alle attività di ricognizione effettuate dalla struttura commissariale, è stato compiutamente individuato. In un altro sito, invece, i sopralluoghi

⁴ Cfr. A. Pergolizzi, *Dalla parte dei rifiuti. La governance, l'economia, la società, lo storytelling e i trafficanti*, Andrea Pacilli Editore, Manfredonia, 2020.

eseguiti dall'Ufficio del Commissario hanno consentito di evidenziare addirittura l'erronea identificazione di una discarica che si trovava in un comune limitrofo, che in questo modo si è comunque visto beneficiario dei fondi per la bonifica, a discapito del comune confinante dove invece esisteva la discarica abusiva.

Alla stregua di ogni filiera di gestione dei rifiuti, anche l'iter che accompagna le bonifiche richiede massima attenzione e trasparenza, sia a valle che a monte, sia prima che dopo che durante. Trasparenza che dovrebbe illuminare sia le fasi di avvio che regolamentano le pratiche amministrative, che quelle che governano l'azione concreta, quindi le scelte sull'uso di know how e di tecnologie, di materiali, di trasporti, di manodopera. Serve necessariamente un approccio di filiera: seguire le fasi dall'inizio alla fine, con verifiche e controlli in itinere. In questo modo l'illegalità appare per quello che è, una sofisticata macchina congegnata in modo che i singoli ingranaggi per girare all'unisono debbano necessitare (spesso, non sempre) di una spinta esterna o interna, che può essere di tipo, possiamo dire, legale e/o illegale/quasi legale.

Come abbiamo già accennato, poche attività come le bonifiche sono disciplinate attentamente e rigorosamente nell'interesse della collettività, rientrando all'interno di una gabbia regolamentare dalla quale è difficile uscire senza violare apertamente la legge. Insomma, non esiste nulla di improvvisato e di arbitrario, ma una sequela di azioni ben codificate che vanno condotte per garantire certezza e trasparenza all'azione. Proprio per evitare libertà d'azione ai danni della collettività, il T.U.A. ha precisato ogni passaggio, lasciando agli organi tecnici il compito di verificare, caso per caso, il rispetto delle pratiche. Soltanto se vengono attuati tutti i passaggi previsti in maniera consequenziale e puntuale può essere garantita la buona riuscita della bonifica. Attività che ha quale precipuo scopo - ripetiamolo con la giusta enfasi - la tutela della salute dei cittadini e il loro diritto di vivere in un territorio finalmente libero da veleni. Indubbiamente, proprio per questo, occorre un lavoro sinergico tra tutti i soggetti impegnati per attuare i singoli passaggi della norma in modo ineccepibile e veloce.

3.2. La voce degli operatori: dati e statistiche

Per provare a innestare in questo lavoro d'analisi il punto di vista degli operatori del settore è stato predisposto dall'Ufficio del Commissario, in collaborazione con l'Albo Nazionale Gestori Ambientali, un apposito "Questionario sui rischi pratiche illecite/corruttive nella filiera delle bonifiche dei siti inquinati" in forma anonima, proposto alle società iscritte nella Categoria 9 dell'Albo Gestori Ambientali, ovvero le imprese che effettuano la bonifica di siti. Questionario finalizzato a ottenere un contributo interno per individuare le criticità del settore e, allo stesso tempo, per individuare soluzioni concrete per superarle. Sono state ben 306 le risposte complessive, un risultato straordinario che supera ogni più rosea aspettativa, a dimostrazione dell'interesse al tema e, soprattutto, della volontà degli operatori di dare il proprio contributo per definire le politiche migliori, nell'interesse di tutti e del nostro Paese.

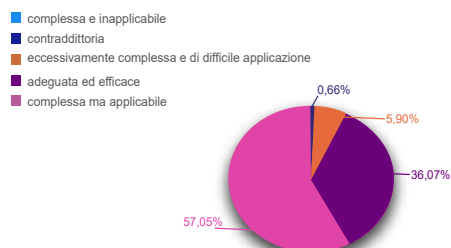
A sorprendere non è solo il numero degli interventi, ma anche la qualità delle risposte, che sfatano qualche principio consolidato, come quello per cui la causa principale dei ritardi nelle bonifiche sarebbe dovuta all'eccessiva farraginosità della normativa. Al contrario, per la maggioranza degli interpellati, più del 57%, la norma è complessa, ma applicabile e, addirittura, per il 36% persino adeguata ed efficiente, a condizione che ci siano in campo professionalità, tecnologie ed expertise. Tale risposta sostanzialmente conferma la validità dell'impianto normativo e la sua applicabilità, a fronte, però, di conoscenze adeguate e capacità tecniche specifiche. Quindi per il 93% degli intervistati la norma funziona e la sua natura complessa è frutto di una fisiologia che, in ogni caso, non giustificerebbe i ritardi eccessivi. Semmai dalle risposte, fornite in modo anonimo, emerge una esigenza di coordinamento tra gli Enti, che - come si legge in una risposta ben documentata - potrebbe individuarsi in un "unico referente istituzionale tecnicamente competente con potere decisorio", per superare le "incertezze operative" e le "lungaggini" che caratterizzano gli iter amministrativi. Il ruolo di coordinamento per procedure complesse per definizione è quanto mai utile nella direzione dell'efficientamento e della stessa qualità degli interventi.

A preoccupare, invece, sono principalmente le tempistiche. Appare evidente la necessità degli operatori di misurarsi con una minore discrezionalità e disomogeneità da parte degli Enti coinvolti, sia per l'approccio tecnico che per le tempistiche. Si rileva, inoltre, l'esigenza di maggiore professionalità e competenze specifiche nel settore, soprattutto in fase autorizzativa e di controllo.

Sul fronte dei rischi di pratiche illegali presenti lungo la filiera, più del 73% degli intervistati ha risposto di ritenere il rischio inesistente, oppure di non saper rispondere (rispettivamente il 36,39% e il 37,72%). Si potrebbe aggiungere che, contrariamente a quanto accade in altri settori, la percezione tutto sommato positiva rispetto ai rischi di illegalità potrebbe lasciare spazio ai professionisti degli illeciti ambientali, come dimostrano le cronache giudiziarie. Forse per tale ragione appare utile una formazione specifica e mirata sui rischi apportati da pratiche illegali nel settore, che, qualora non riconosciute per tempo e affrontate nelle sedi e con modalità opportune, possono esporre le ditte a un possibile inserimento in circuiti illegali, più o meno consapevolmente.

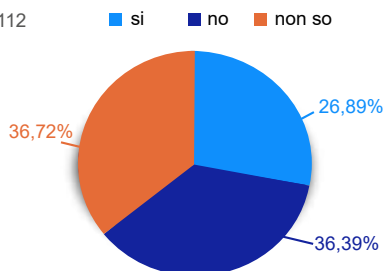
1. Nella sua esperienza, in linea generale, definirebbe l'intera procedura di bonifica prevista nel TUA:

Opzione	Risposte
complessa e inapplicabile	1
contraddittoria	2
eccessivamente complessa...	18
adeguata ed efficace	110
complessa ma applicabile	174



3. Sulla base della Sua esperienza ritiene la procedura di bonifica sia a rischio pratiche opache e/o illegali?

Opzione	Risposte
si	82
no	111
non so	112



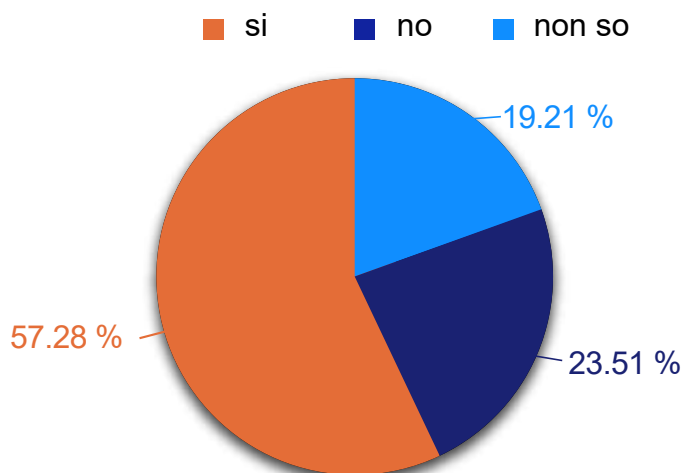
Rispetto ai punti comunque individuati come critici, relativamente al rischio illegalità, la gestione e l'individuazione dei rifiuti di bonifica è il punto più attenzionato, seguito dal livello di controllo e verifica nei cantieri, come la scelta degli operatori economici e l'indicazione dei requisiti previsti nel Bando di Gara; in misura minore sono stati anche indicati la scelta degli organi tecnici e la rendicontazione delle spese. Comprensibilmente, appare evidente che la fase considerata particolarmente a rischio illegalità è quella relativa all'individuazione dei codici EER (ex CER) dei rifiuti e la loro stessa gestione, compresa la scelta degli impianti di destinazione.

Andando ancora più nello specifico, si è chiesto di indicare quale punto della filiera sia particolarmente a rischio di pratiche illegali e/o opache o, comunque, non sufficientemente sottoposto all'attenzione degli organi di controllo. Dalle risposte si evince con chiarezza che una maggiore richiesta di attenzione sarebbe da individuarsi nel controllo attivo dei cantieri, e correlatamente nella gestione operativa dei rifiuti di bonifica, come già sopra evidenziato. Inoltre, si sottolinea l'esigenza - particolarmente condivisa dagli autori di questo lavoro di analisi - di specifici controlli nella verifica della idoneità di tutti gli operatori e nella predisposizione dei requisiti richiesti in fase di gara, così come nella scelta dei criteri alla base dell'avvio della procedura e nella verifica delle effettive criticità ambientali. Ancora una volta, come già sopra rilevato, non si riscontrano particolari criticità nella fase della rendicontazione finale.

Rispetto alla domanda cruciale se le gare per l'assegnazione dei lavori siano a rischio pratiche illecite/corruttive, quasi il 78% ha risposto che il rischio non esiste, oppure ha preferito esprimersi con un "non so". Anche rispetto alle procedure di asportazione dei rifiuti dal sito, più dell'80% ha risposto che la normativa è sufficiente a dare univocità nell'attribuzione dei codici EER/CER, oppure ancora una volta con un "non so", mentre solo il 23,5% ha risposto negativamente.

7. Nell'eventualità che il progetto di MISP/BONIFICA preveda l'asportazione dei rifiuti dal sito, ritiene che la normativa di settore sia sufficientemente indicativa ed univoca in merito ai CER da assegnare al rifiuto?

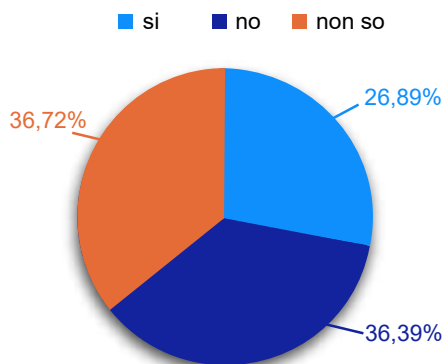
Opzione	Risposte
non so	58
no	71
si	173



In merito al rischio specifico di esposizione al rischio di coinvolgimento delle mafie, più del 34% è convinto che il rischio esiste, il 24,5% ha ritenuto di rispondere che non esiste, mentre la maggior parte degli intervistati (41%) non ha saputo dare una risposta.

11. Ritiene, per la Sua esperienza, che il settore delle bonifiche sia a rischio di infiltrazioni criminali e/o mafiose?

Opzione	Risposte
si	74
no	101
non so	124



In merito va altresì rilevato che alcuni di coloro che hanno dato risposta negativa o si sono astenuti dal prendere una posizione univoca, rispondendo “non so”, hanno poi espresso pareri in merito, lasciando dei commenti nell’ultima risposta aperta relativa a “suggerimenti per migliorare la compliance”. Infatti, tra i commenti ve ne sono alcuni che riguardano proprio questa circostanza. Questi suggerimenti fanno riferimento alla necessità di valorizzare l’utilizzo di tecnologie e personale altamente qualificato già in fase di ammissione alle gare, che costituirebbe una barriera netta per evitare eventuali infiltrazioni criminali e/o mafiose.

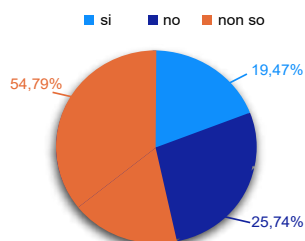
Un’altra indicazione per evitare l’ingerenza criminale è quella relativa all’opportunità di svolgere un’indagine di mercato preventiva e il più possibile ampia per lo smaltimento dei rifiuti e non fare ricorso al criterio del massimo ribasso nelle gare. Si evince altresì l’esigenza di vedere attuate frequenti verifiche nei cantieri in fase di esecuzione dei lavori e non solo al loro termine.

Un'interessante riflessione è quella che si rileva in merito alle S.O.A.⁵, ovvero le Società Organismi di Attestazioni, che limitano le attività alle società che le possiedono, ma non garantirebbero trasparenza o legalità, essendo già obbligatoria l'iscrizione alla Categoria 9 dell'Albo che garantisce le competenze tecniche nel settore bonifiche.

Fa il paio con quanto appena detto la convinzione del 55% degli intervistati sull'efficacia dell'iscrizione alle *white list* per evitare eventuali infiltrazioni criminali e/o mafiose e, in genere, dei controlli preventivi in fase di gara e nella scelta dei subappaltatori e subcontraenti. La risposta data a tale quesito è estremamente rilevante, dal momento che conferma l'utilità della prevenzione e della fiducia data alla validità dei controlli. Infatti, un'ampia maggioranza ha risposto positivamente al quesito relativo all'efficacia dei controlli preventivi e del valido schermo costituito dall'obbligatorietà dell'iscrizione in *white list*. Ancora una volta alcuni hanno preferito non rispondere in maniera diretta e univoca, mentre il 19% delle aziende non riconosce l'efficacia dei controlli e delle attività preventive. In merito a tale questione, si deve altresì rilevare che non a tutti è chiaro che l'iscrizione in *white list* è divenuta obbligatoria per contrattare con la Pubblica Amministrazione in materia di rifiuti e bonifiche, se pure sia considerata requisito "migliorativo".

12. Ritieni che l'obbligatorietà dell'iscrizione in white list ed in genere i controlli preventivi in fase di gara e nella scelta dei subappaltatori e subcontraenti siano efficaci per evitare eventuali infiltrazioni criminali e/o mafiose?

Opzione	Risposte
si	59
no	78
non so	166



⁵ Le Società Organismi di Attestazione sono delle società a carattere privato con forma giuridica S.p.A, autorizzate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per compiere verifiche approfondite presso le sedi dei richiedenti che intendono avere rapporti contrattuali con la Pubblica Amministrazione.

“Ha altri suggerimenti per migliorare la compliance, sia in una fase in particolare che complessivamente?”: con l’ultimo quesito si è voluta lasciare la possibilità ai destinatari del questionario di dare suggerimenti o sollevare problematiche in modo “aperto”, ovvero chiedendo alle società di esprimere liberamente consigli per migliorare la fase dei controlli. È probabilmente questa la parte in cui sono emersi gli spunti più interessanti. In generale, dalle risposte si conferma la necessità di maggiori controlli degli Enti preposti nelle fasi esecutive di bonifica e di controlli effettivi e mirati sulle attività espletate sia dai laboratori di analisi che in cantiere, così come si evince la richiesta di maggiore sveltezza nelle procedure amministrative, con ricorso sempre maggiore alla digitalizzazione, per garantire migliore trasparenza e procedure uniformi su tutto il territorio nazionale, soggette il meno possibile alla discrezionalità.

Si rileva, inoltre, la necessità di dare maggiore risalto a scelte tecnologicamente più avanzate, che garantiscono al contempo minori possibilità di infiltrazioni criminali e risultati più soddisfacenti delle attività di bonifica, ritenendo che il ricorso alla “tecnologia e il personale altamente qualificato” possa costituire di per sé “una barriera insormontabile per evitare eventuali infiltrazioni criminali e/o mafiose”. È senz’altro rilevante il suggerimento che viene dato rispetto alla tipologia di gara: viene, infatti, espresso da taluni un dubbio sulla metodologia del criterio del massimo ribasso - che nei fatti viene riproposto puntualmente, nonostante il Codice degli Appalti nella sua nuova formulazione parli di “offerta economicamente più vantaggiosa” (non massimo ribasso) – e, soprattutto, emerge la richiesta di maggiore trasparenza sulla scelta delle commissioni di gara, riguardo alle quali sarebbe auspicabile una selezione casuale da apposito Albo, di cui viene in più sedi suggerita l’istituzione.

Rilevanti anche i suggerimenti relativi all’aumento della tracciabilità e caratterizzazione dei rifiuti dei cantieri di bonifica.

Nel dettaglio, questi i principali punti segnalati:

- maggiore chiarezza nei capitolati;
- riduzione dei tempi di approvazione dei progetti di bonifica;
- prescrizioni più pertinenti impartite dagli Enti autorizzatori in modo che non creino ostacoli all’esecuzione concreta dei progetti e che porterebbero soltanto a un incremento dei costi delle opere;
- riduzione dei tempi di approvazione per autorizzare l’utilizzo di impiantistica mobile nei cantieri di bonifica;
- controllo dei collegamenti societari (e altre tipologie di partecipazioni, ecc.) e imposizione di divieti stringenti da inserire nelle gare;
- utilità della certificazione UNI EN ISO 37001 nei casi di settori economici (probabilmente la gestione dei rifiuti e le bonifiche) in cui emerga un rischio di attività malavitose o comunque non trasparenti o corruttive;
- semplificazione il più possibile dei processi di bonifica, proponendo tavoli importanti solo per le soluzioni più difficili e indirizzi snelli (procedure ad hoc) per le soluzioni

“non impegnative e non pericolose”, tenendo bassi così i costi e aiutando la fattibilità, tenendo conto con coraggio di quanto viene applicato anche negli altri Stati membri (superare l’immobilismo, l’eccessiva burocrazia e tenere basso l’interesse dei soggetti che svolgono attività criminali);

- l’A.N.A.C. dovrebbe controllare i ricorsi al TAR - Consiglio di Stato (e le decisioni prese dai giudici) da parte degli operatori economici che hanno attinenza a interventi di bonifica (giusto per completare la propria conoscenza del tema): il legislatore consente a chi indice le gare (o a chi le aggiudica) un potere di discrezionalità sulle decisioni un po’ troppo ampio, che contrasta molto con l’interesse di controllo sulle attività di bonifica;

- potenziamento del controllo dei laboratori che effettuano le analisi di caratterizzazione dei rifiuti, dalle quali dipendono le successive operazioni di gestione;

- aumento dei controlli da parte di funzionari dello Stato durante l’esecuzione delle bonifiche, verificando almeno una tantum il flusso completo dei rifiuti in uscita dal sito in procedura di bonifica;

- miglioramento per rendere più incisivo ed efficace il controllo per l’inserimento in *white list* e semplificazione a valle delle singole procedure di gara;

- divieto tassativo di applicazione del criterio del massimo ribasso, riferendosi semmai al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, come disposto dal Codice degli Appalti;

- formazione permanente per gli organi di controlli;

- miglioramento della tracciabilità e delle verifiche effettive sugli operatori economici, non solo a livello documentale.

3.3. Principi di collaborazione tra Forze dell’Ordine, PA e privati

Il riscontro positivo degli operatori supera ogni ben rosea aspettativa. Un riscontro da leggere come l’esigenza fortemente avvertita dagli operatori di dare il proprio contributo per segnalare criticità e proporre soluzioni, l’una propedeutica dell’altra. Importante è capire attraverso questo lavoro come migliorare il settore delle bonifiche nell’interesse della collettività, poiché in nessun campo come questo è direttamente in gioco la salute dell’ambiente e delle comunità che vivono i territori martoriati dagli inquinamenti.

Riguardando le risposte e ripetendo concetti già sottolineati, in maniera quasi inaspettata, soltanto per 20 aziende sulle 306 che hanno partecipato alla redazione del questionario, la procedura di bonifica risulterebbe eccessivamente complessa e di difficile applicazione soprattutto a causa delle “eccessive lungaggini delle conferenze dei servizi” o per “tempi di autorizzazione troppo lunghi e mai rispettati”. Pertanto, dall’analisi delle risposte pervenute, nel complesso, si può rilevare che le aziende ritengono l’iter per le bonifiche previste all’art. 242 del T.U.A. efficace e applicabile, persino chiaro nella metodologia scelta, sebbene si rilevi la necessità di snellire l’iter burocratico e

rendere le attività delle conferenze dei servizi rapide ed esaustive. Per semplificare, c'è sempre tempo, anche se l'impianto regge alla prova delle considerazioni di chi lo deve applicare concretamente.

Ciò che soprattutto risalta è la valutazione negativa del mancato rispetto dei tempi previsti dalla normativa per l'attuazione degli step. Per quanto si tratti pur sempre di una *survey*, tale risultato deve fornire uno spunto di riflessione: potrebbe non essere l'eccessiva complessità della normativa - in più sedi rimarcata e sottolineata - a condizionare in realtà la mancanza di operatività ed efficacia nell'attuazione delle bonifiche, ma il mancato rispetto delle tempistiche previste dalla stessa, condizionato da un inefficace coordinamento e da una non sempre adeguata professionalità e capacità tecnica dei numerosi attori della procedura. È possibile che, laddove si sottolinei la complessità della procedura, vi siano in realtà motivazioni legate alla scarsa conoscenza e pratica delle attività di bonifica.

Un alert è senz'altro da rilevarsi nella segnalata non sufficientemente adeguata specializzazione delle commissioni giudicanti in fase di gara, che non sarebbero pertanto in grado di valutare con competenza le capacità tecnico-economiche delle aziende. Viene, inoltre, rilevata la non sufficiente attenzione alla verifica dei reali requisiti dell'azienda sia in relazione a "determinate certificazioni ambientali" che alla effettiva "verifica carichi pendenti e casellari del personale coinvolto". Pertanto, alla maggiore professionalizzazione dei soggetti chiamati a valutare le offerte è, altresì, necessario sollecitare maggiore attenzione sulle verifiche dei requisiti previsti, sia in merito alle previsioni normative dell'art. 80 del Codice degli appalti, ma anche della corretta iscrizione nelle *white list* prefettizie (con conseguente necessità di interrogazione della Banca dati nazionale antimafia - BDNA - qualora l'iscrizione non risulti perfezionata) e delle previste certificazioni ambientali, anche in merito alla corretta Categoria 9 dell'Albo Gestori.

Tale criticità si aggiunge alle opinioni in merito alla scelta dei contraenti, con particolare attenzione riguardo la scelta del contraente secondo il criterio del massimo ribasso. A tale proposito, un commento interessante è quello che fa riferimento alla necessità di vedere le commissioni basarsi sull'offerta del massimo ribasso, ma correlata a "criteri oggettivi quali il possesso di una certificazione o particolare abilitazione", fatto che renderebbe molto difficile una eventuale scelta dettata da motivazioni legate a possibili influenze esterne. Infatti, si rileva la necessità di garantire che, alla base delle valutazioni non vi siano "criteri di soggettività, impossibili da controllare o verificare e confutare", bensì criteri oggettivi e legati a certificazioni tecniche, alle esperienze consolidate e prova di integrità.

"Il ricorso a gare al massimo ribasso o economicamente vantaggiose dove risultano premianti solo miglieorie discrezionali che si traducono in vantaggio economico per la stazione appaltante non sono sufficienti a escludere operatori poco seri".

A tale riguardo si legge, altresì, che: "La selezione degli operatori e dei tecnici si basa principalmente sulla scelta economicamente più vantaggiosa e anche se gli operatori sono in possesso di idonee qualificazioni per abbassare i prezzi adottano pratiche non

sempre lecite”.

Il criterio del massimo ribasso può rappresentare, in effetti, una criticità sia in termini di efficienza che di qualità dell’opera, aprendo al “rischio illegalità” in ogni sua declinazione (dal lavoro nero passando dall’evasione fiscale, al riciclaggio e alle infiltrazioni criminali, anche mafiose).

È, inoltre, da valutare con attenzione la proposta sollevata in più sedi relativamente all’esigenza di maggiore professionalizzazione e qualificazione dei soggetti chiamati a intervenire nella procedura, con particolare riferimento ai tecnici e che vede l’interessante proposta della creazione di un Albo Professionale specifico per i progettisti. Fa, infatti, riflettere una risposta che indica che “spesso i tecnici non sanno cosa c’è da fare o si adeguano a quanto le aziende gli dicono”, dal momento che secondo alcuni ci sarebbe “molta raccomandazione e poca capacità”.

Tale evidenza risulta di particolare significato, dal momento che è proprio dalle attività dei tecnici che si evincono, in primis, grado e tipologia di contaminazione, aspetti sui quali si basa tutto lo svolgimento della procedura successiva. E sono, pertanto, da ritenere condivisibili ed estremamente ragionevoli le opinioni fornite da più aziende in merito alla necessità di valutare e verificare con grande attenzione i requisiti e l’esperienza di tali soggetti, anche con lo scopo di ridurre i rischi di pratiche illecite/corruptive.

Altro tema che ricorre continuamente, sia in maniera implicita che esplicita, è quello della formazione, sia per chi appronta e gestisce le gare, sia per chi dovrebbe controllare l’iter nella sua completezza, garantendo la bontà tecnica degli interventi oggetto di gara e affidamento e la loro stessa esecuzione. È altrettanto rilevante la necessità di controlli nei cantieri da parte degli Enti ispettivi in tutte le fasi delle lavorazioni. Infatti, controlli non esaustivi o non attuati da personale altamente specializzato e formato possono consentire che il settore venga lasciato a soggetti caratterizzati da scarsa professionalità e preparazione specifica, aprendo anche le porte a un più elevato rischio di fenomeni di tipo corruttivo.

Pare utile, anche alla luce degli elementi indicati nei questionari, e in particolare in merito alla richiesta di maggiore professionalità e maggiori controlli nelle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei lavori, fare riferimento ai dati presentati e analizzati in una relazione di A.N.A.C. dell’ottobre 2019, dal titolo *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*⁶, nella quale si rileva come nel novero della tipologia degli indagati sono infatti presenti, accanto a dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici, anche RUP (5%) e Commissari di gara (7%).

6 A.N.A.C., *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, ottobre 2019.

Capitolo 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

Per il contrasto ai fenomeni corruttivi e alla criminalità organizzata l'Ufficio del Commissario ha messo in pratica un'attività di controllo incrociato a due livelli: attivando uno specifico Protocollo di Legalità con il Ministero dell'Interno siglato il 21 marzo 2018 e, contestualmente, un Protocollo e un sistema di segnalazioni dirette di reati contro la Pubblica Amministrazione e di natura ambientale con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.A.) siglato in data 21 novembre 2018.

Il Protocollo di Legalità con il Ministero dell'Interno, oltre a prevedere maglie strettissime nel controllo delle certificazioni antimafia per le società e i professionisti che a qualsiasi titolo intervengono nelle attività di bonifica (richiedendo la certificazione antimafia per tutti i soggetti giuridici con incarichi al di sopra di 9.000 €), ha permesso alla struttura commissariale di aprire un canale istituzionale diretto con le Prefetture territoriali, coinvolte nella verifica dei requisiti per gli inserimenti o rinnovi negli elenchi delle *white list*. Grazie alla sinergia e ai continui scambi informativi con le Prefetture, si è riusciti a svolgere un'attenta attività di prevenzione, mantenendo un livello alto (e qualificato) di attenzione riguardo appaltatori, subappaltatori e subcontraenti, nonché ai fornitori di inerti, materiale da costruzione, approvvigionamenti da cava e all'intero ciclo di attività di smaltimento dei rifiuti provenienti dai cantieri di bonifica; attività, tutte queste, che in base alle previsioni del Protocollo di Legalità sono da considerarsi pienamente incluse nella "filiera" dei soggetti da sottoporre a controlli.

Ad oggi, tale attività può registrare il coinvolgimento di 14 Prefetture, per un totale di 30 quesiti scambiati relativi ad altrettante posizioni di società del settore, i cui esiti sono per la gran parte ancora in corso. Al momento in cui si scrive, a fronte di circa trenta segnalazioni inviate alle Prefetture, si possono già registrare dei casi di dinieghi di iscrizione nelle *white list* e conseguenti interdittive antimafia o di messa in atto di amministrazioni controllate per le società considerate a rischio di infiltrazioni mafiose. Il Protocollo sottoscritto con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (D.N.A.A.) ha, invece, visto la nascita di un gruppo di lavoro misto di analisti specializzati in materia ambientale. Nella consapevolezza che solo dall'incrocio di informazioni possa costruirsi una buona attività di intelligence, il gruppo di lavoro è riuscito ad analizzare i dati forniti innanzitutto dall'ufficio del Commissario, incrociandoli con le banche dati e i contesti di interesse della D.N.A.A., quindi più propriamente criminali. Da tale collaborazione sono ad oggi state effettuate analisi di scenari complessi che hanno messo in evidenza cointeressenze di interessi mafiosi presenti e operanti anche in diverse regioni italiane e che hanno portato alla trasmissione da parte della D.N.A.A. alle competenti Direzioni Distrettuali Antimafia territoriali di ben 15 "attività d'impulso". Grazie alle attività di intelligence messe in campo, nel corso delle verifiche sulle singole situazioni sottoposte a procedura d'infrazione, sono emerse numerose situazioni di irregolarità, immediatamente portate all'attenzione delle procure competenti, e per lo

più tuttora al vaglio degli organi inquirenti, attualmente in fase di indagini preliminari. In particolare, l'ufficio del Commissario ha depositato 29 segnalazioni info-investigative presso le Procure competenti per territorio, segnalando le irregolarità nelle procedure di gara, le criticità ambientali dovute a omissioni o carenze di controlli, così come le gestioni scorrette dei fondi per le attività di bonifica.

A prescindere dai riscontri in sede giudiziaria, la mole di informazioni raccolte ed elaborate rappresenta un indubbio patrimonio conoscitivo, utile ad accendere definitivamente i riflettori nell'intero settore, contribuendo a migliorare la compliance e la trasparenza, beneficio sia degli operatori onesti che della collettività.

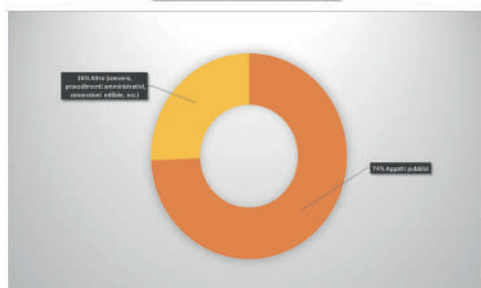
4.2. Il focus sulle gare pubbliche

Pare utile far presente quanto rilevato nella Relazione di A.N.A.C. dell'ottobre 2019, sopra citata¹. Tale relazione, redatta allo scopo di definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione tramite la raccolta di dati relativi a vicende corruttive tra il 2016 e il 2019, rileva che il più alto coinvolgimento nei procedimenti per corruzione vede nelle Amministrazioni comunali il settore più a rischio e individua gli appalti pubblici come terreno maggiormente colpito da fenomeni corruttivi, ma anche quello dei procedimenti e delle concessioni amministrative in genere, sottolineando come maggiormente coinvolto l'ambito dei lavori pubblici e quello dei rifiuti in particolare². È evidente, pertanto, la necessità di porre maggiore attenzione su quelle attività che riguardano procedure in capo ai Comuni e settori come quello dei rifiuti e delle bonifiche.

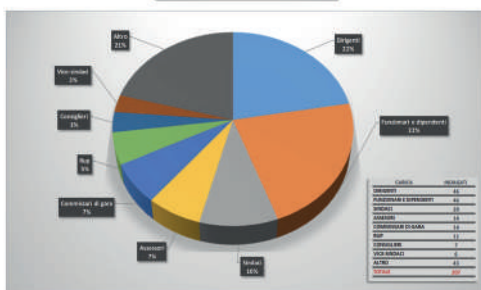
¹ Vedi nota 2 p. 4.3.

² Cfr. A. Pergolizzi, *Emergenza green corruption. Come la corruzione divora l'ambiente*, Andrea Pacilli Editore, Manfredonia, 2018.

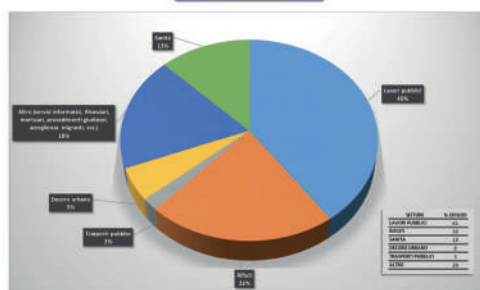
Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE



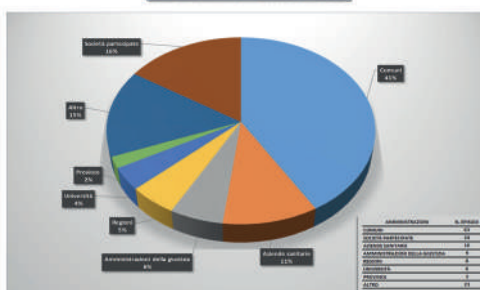
Tab. 4 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI



Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI



Tab. 5 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE



Una fase particolarmente delicata nell'intera filiera delle bonifiche riguarda la verifica dei requisiti delle singole società. Nessun dubbio che le attività di bonifica siano sempre ad alto rischio di pratiche irregolari, sia per l'entità delle risorse impiegate che per la difficoltà di monitorare ciascun passaggio. Tanto da richiedere l'intervento del legislatore, che allo scopo di rafforzare l'azione di prevenzione, con il D. Lgs. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40 "Inserimento di nuove attività nella lista dei settori a maggior rischio di infiltrazione mafiosa negli appalti di lavori", ha incluso anche le attività della gestione degli impianti e delle discariche nonché quelle che si occupano di bonifiche. In sostanza, la legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"³ che ha messo a sistema le c.d. *white list*, prevedendo l'istituzione presso ogni Prefettura dell'elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, operanti in settori "sensibili", non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa, dall'estate del 2020 riguarda anche le imprese che intendono partecipare alle bonifiche. Quindi, tutte le imprese che svolgono "servizi ambientali, ivi comprese le attività di raccolta, trasporto, nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, trattamento e smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento, bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti"⁴ dovranno avere certificazio-

³ GU Serie Generale n.265 del 13.11.2012.

⁴ Si tratta di società le cui attività sono identificate dai codici ATECO 38 e 39, ovvero le "attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti e recupero dei materiali e l'attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti" di cui alla procedura prevista al titolo V del D. Lgs. 152/2006 (Bonifica di siti contaminati).

ne antimafia in regola ed essere iscritte alle liste dei fornitori della Pubblica Amministrazione presso le Prefetture nella prevista Categoria X di cui alla lettera i-quater) del comma 53 art. 1 della L. 190/2012.

Ebbene, dall'analisi svolta dalla Struttura del Commissario sulla regolarità delle iscrizioni nella *white list* rispetto ai lavori nelle bonifiche è emerso che alcune delle società già operative nelle attività di bonifiche finanziate da fondi pubblici non risultano iscritte, dal momento che l'obbligatorietà, non avendo valore retroattivo, è scattata soltanto da giugno 2020. Pertanto, alcune società operative nei cantieri non erano e continuano a non essere iscritte nella *white list* presso le prefetture competenti.

Allo stesso tempo serve sottolineare che, al momento in cui si scrive, alcune delle società che hanno eseguito in precedenza i lavori nei cantieri di bonifica del Commissario non risultano nemmeno aver fatto domanda di iscrizione per entrare nelle suddette liste. L'azione della Struttura commissariale, come anche delle Stazioni Appaltanti, sarà quella di far adottare questo obbligo di legge alla luce della recente adozione normativa.

Infatti, la procedura di iscrizione in *white list* presenta almeno due criticità da attenzionare:

1. Casi di società che hanno fatto richiesta di iscrizione, ma con domanda rimasta non perfezionata. Tale situazione consente alle società di partecipare comunque alle gare ed eseguire i lavori pubblici senza il perfezionamento dell'iscrizione in *white list*, pertanto risulta carente la garanzia di un controllo attuale sull'effettiva estraneità da contesti mafiosi delle società interessate. Infatti, la normativa prevede che la mera richiesta di iscrizione, seppur non perfezionata, sia sufficiente per partecipare alle gare di appalto con richiesta di iscrizione in *white list*, prevedendo come "liberatoria" una verifica da parte delle stazioni appaltanti tramite l'interrogazione della B.D.N.A.⁵. Tale previsione normativa, se da un lato contribuisce a snellire le procedure di partecipazione ai bandi di gara per le società formalmente in regola, dall'altro, visto il non tempestivo aggiornamento delle verifiche, potrebbe rischiare di consentire anche a società poco trasparenti l'accesso alle gare pubbliche, con il conseguente affidamento di appalti a soggetti giuridici a concreto rischio di infiltrazione mafiosa. Inoltre, si consideri il paradosso delle società la cui iscrizione in *white list* è già attiva, quindi sono sottoposte a un controllo annuale, mentre quelle che per anni rimangono negli elenchi delle società in attesa di iscrizione e partecipano alle gare di appalto con un vaglio di legalità non completo.

2. Casi di società regolarmente iscritte, ma con richiesta di iscrizione pendente da anni. Avviene che società la cui iscrizione risale nel tempo presentino richiesta di rinnovo iscrizione che non viene aggiornata. Le repentine ristrutturazioni societarie nell'arco di tempo delle pratiche del rinnovo delle iscrizioni in *white list*, i frequenti cambi societari,

⁵ Come previsto dalla Circolare del Ministero dell'Interno prot. 25954 del 23 marzo 2016.

insieme a cessioni o acquisti di rami di azienda, rendono complicato il lavoro di verifica della Pubblica Amministrazione, che rischia di non essere in grado di intercettare eventuali strategie criminali. Così le società in attesa di rinnovo nelle *white list* permangono in una situazione non completamente definita, laddove si trovano negli elenchi persino diciture che indicano che “in fase di aggiornamento l’iscrizione resta valida anche oltre la scadenza, fino all’esito definitivo”. È evidente che una società potrebbe aver subito una modifica anche sostanziale e soltanto con un’adeguata verifica è possibile garantirne l’estraneità a contesti o pressioni mafiose.

Le difficoltà relative alle verifiche e alla definizione delle iscrizioni in *white list* sono evidentemente dovute all’elevato numero di domande che pervengono alle Prefetture, alla complessità dei controlli che le Forze di Polizia sono chiamate a effettuare e alla necessità di accettare e individuare elementi univoci e concordi, relativi all’eventuale irregolarità delle società sottoposte a controlli. Il sistema delle *white list* rappresenta il metodo più flessibile e più efficace di cui il nostro Paese si è dotato per sbarrare gli appalti alle ditte sottoposte all’influenza della criminalità e, nello stesso tempo, assicurare la necessaria celerità degli iter amministrativi.

Dalle verifiche svolte sono emersi alcuni casi in cui, a seguito della richiesta della Struttura commissariale, le società che erano in *white list*, pendenti di rinnovo, sono state oggetto di provvedimenti interdittivi o, comunque, sono state escluse dagli elenchi dalle Prefetture competenti. Sono stati, inoltre, osservati casi in cui società già oggetto di approfondimenti investigativi non hanno proceduto con la richiesta di rinnovo per la permanenza nelle *white list*, dato altresì significativo. È utile ricordare che la ratio legis del sistema delle cosiddette interdittive antimafia risiede nell’esigenza di contrastare il fenomeno dell’inquinamento criminale-mafioso nelle attività economiche disponendo l’esclusione, per via amministrativa, dalla contrattazione pubblica di quelle imprese che, all’esito di un giudizio di permeabilità alla criminalità organizzata, abbiano compromesso la fiducia sulla serietà e moralità dell’imprenditore⁶. L’interdittiva antimafia è, quindi, una misura di carattere cautelare, volta ad anticipare la soglia di prevenzione, dunque non richiede la necessaria prova di un fatto, né la sussistenza di responsabilità penali, ma solo la presenza di un quadro indiziario univoco e concordante in base al quale sia plausibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un possibile condizionamento da parte di queste e il relativo pericolo. Si richiama un’autorevole e importante pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. III, sent. 3 aprile 2019, n. 2211) che ha affermato che, ai fini dell’adozione dell’interdittiva antimafia, non occorre provare l’intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, “secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale”, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; detti elementi devono essere considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri. Si tratta di misure volte alla salvaguardia dell’ordine pubblico economico, della libera concorrenza

⁶ D. Lgs. n. 159/2011 e relativi correttivi, D. Lgs. n. 218/2012 e D. Lgs. n. 153/2014. D. Lgs. n. 159/2011 e relativi correttivi, D. Lgs. n. 218/2012 e D. Lgs. n. 153/2014.

tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione⁷.

Peraltro, capita pure che le interdittive antimafia vengano superate da pronunce dei T.A.R., il cui orientamento talvolta a difesa dell'attività economica dell'azienda, rischia di vanificare l'azione preventiva svolta dalle prefetture, con grave nocumento soprattutto per le aziende sane. A tale proposito si richiama la ratio della responsabilità sociale delle imprese, di cui al D. Lgs. 231/2001, che con i suoi dettami sottolinea la rilevanza pubblicista del ruolo delle aziende a tutela del bene comune, quindi con effetti diretti e indiretti sulla collettività.

La tabella che segue presenta uno spaccato della regolarità/irregolarità delle iscrizioni alle *white list* delle ditte che hanno partecipato ai lavori di bonifica, mostrando le criticità in merito all'iscrizione.

⁷ Cons. St., sez. I, 1° febbraio 2019, n. 337; id. 21 settembre 2018, n. 2241.

Società iscritte in Categoria 9 Albo Gestori – regolarità white list al 31.07.2021
TABELLA ESEMPLIFICATIVA

9B	SI	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	17/04/2015	NON AGGIORNATO	NA
9B	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	07/05/2016	NON AGGIORNATO	CZ
4B	NO	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	10/06/2016	NON AGGIORNATO	NA
9C	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	28/07/2016	NON AGGIORNATO	NA
nessuna	SI	AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA - Decreto del 20/05/2020	17/02/2017	NON AGGIORNATO	ROMA
9D	NO	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	17/03/2017	NON AGGIORNATO	MI
9A	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	02/05/2017	NON AGGIORNATO	BN
2 bis	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	21/11/2017	NON AGGIORNATO	CZ
9D	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	01/12/2018	NON AGGIORNATO	CT
2 bis	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	10/01/2019	NON AGGIORNATO	BN
nessuna	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	15/02/2019	NON AGGIORNATO	TO
2 bis	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	19/02/2019	NON AGGIORNATO	CT
2 bis	NO	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	27/02/2019	NON AGGIORNATO	RC
nessuna	SI	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	29/05/2019	NON AGGIORNATO	MI
nessuna	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	30/03/2020	NON AGGIORNATO	AG
9B	SI	Provvedimento di diniego rinnovo iscrizione alla White List - sospeso dal T.A.R. in data 09/07/2021	17/09/2020	NON AGGIORNATO	KR

2 bis	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	27/11/2020	NON AGGIORNATO	KR
nessuna	SI	NESSUNA RICHIESTA DI RINNOVO ALLA PREFETTURA	13/01/2021	NON AGGIORNATO	ME
nessuna	NO	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	02/02/2021	NON AGGIORNATO	AG
9D	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	21/04/2021	NON AGGIORNATO	BN
nessuna	NO	RICHIESTA PRIMA ISCRIZIONE	30/04/2021	NON AGGIORNATO	AG
9C	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	21/05/2021	NON AGGIORNATO	CS
9C	SI	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	27/05/2021	NON AGGIORNATO	AG
9C	SI	ISCRITTA	22/09/2021	SI	TV
9D	SI	INTERDITTIVA ANTIMAFIA del 23/06/2020 - Amministrazione giudiziaria - ex art. 34bis, c.6 e 7 D.Lgs n. 159/2011 - Iscrizione disposta a seguito del provvedimento Tribunale del 23/09/2020.	19/10/2021	NON AGGIORNATO	RC
2 bis	NO	ISCRITTA	02/12/2021	SI	NA
2 bis	NO	RICHIESTA RINNOVO ISCRIZIONE	11/01/2022	SI	PD
2bis	NO	ISCRITTA	25/01/2022	SI	AG
2bis	SI	ISCRITTA dal 29/01/2021 - ultima validazione precedente risalente al 25/11/2020	29/01/2022	NON AGGIORNATO	CT
nessuna	NO	ANTIMAFIA LIBERATORIA	05/05/2022	NON AGGIORNATO	CE
9B	SI	05/02/2021 DINIEGO RINNOVO ISCRIZIONE WHITELIST - 28/07/2021 ISCRIZIONE a seguito di istanza presentata dall'Amministratore Giudiziario - ex art. 34 bis D.Lgs. n.159/2011	28/07/2022	NON AGGIORNATO	KR
9C	SI			NON RISULTA RICHIESTA ISCRIZIONE	VA
9C	SI			NON RISULTA RICHIESTA ISCRIZIONE	NA

4.3. Il nuovo codice degli appalti pubblici e le certificazioni S.O.A.

Deve essere ricordato che il Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016) ha previsto che gli operatori economici che vogliono partecipare in qualità di esecutori dei lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 euro devono necessariamente essere in possesso di una qualificazione che ne attesti le capacità economiche e finanziarie, nonché quelle tecniche e professionali. Sul sistema di qualificazione, articolato in rapporto alle tipologie e all'importo dei lavori, e che è delegato a enti privati chiamati Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), è preposta a vigilare l'A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione).

Sono complessivamente 35 le categorie di iscrizione per le quali le imprese possono essere qualificate, suddivise tra Opere Generali (OG) e Opere Specialistiche (OS). Nel campo ambientale, in particolare con riferimento alle bonifiche, le due categorie che assumono rilevanze sono la OG 12 (Opere e impianti di bonifica e protezione ambientale)⁸ e, con minore rilevanza, la OG 13 (Opere di ingegneria naturalistica)⁹. Tali requisiti richiesti alle aziende per partecipare alle gare pubbliche sono decisi dalle stazioni appaltanti per singola gara e, ovviamente, tale scelta non è affatto neutra, in quanto il discrimine fondamentale tra le due categorie è che la OG 12 (essendo tarata su opere che riguardano bonifiche e in generale gestione dei rifiuti) richiede l'obbligo di iscrizione delle imprese all'Associazione Nazionale Gestori Ambientali (A.N.G.A.M.) - in Categoria 9 -, obbligo che invece non esiste per la categoria OG 13. Si tratta, naturalmente, di una distinzione dirimente perché comporta l'attivazione oppure la non attivazione di procedure di verifica e compliance in ambito Albo Gestori Ambientali, indirizzando conseguentemente le gare verso imprese che hanno già in mano autorizzazioni per gestire rifiuti. Pertanto, se viene preventivato nel capitolato che i requisiti necessari sono quelli relativi alla OG 13 indicata come prevalente, si rischia di vanificare tutte le specifiche tecniche previste per le ditte adatte alle attività di bonifica, e nello specifico la Categoria 9, sempre obbligatoria e prevista anche per ciascuna delle società che partecipano alle eventuali Associazioni Temporanee di Imprese (A.T.I.).

In alcuni casi è stato deciso di attivare l'A.N.A.C. per un suo motivato parere circa la richiesta del requisito prevalente della categoria OG 13, nonostante i lavori riguardassero attività di bonifica e messa in sicurezza. Come rilevato da A.N.A.C. nel Parere n. 56 del 23.04.2013, "il sistema di qualificazione S.O.A. articolato in categorie generali e speciali

⁸ La categoria OG 12 è definita dall'Allegato A al D.P.R. n. 207 del 2010: "Opere e impianti di bonifica e protezione ambientale. Riguarda la esecuzione di opere puntuali o a rete necessarie per la realizzazione della bonifica e della protezione ambientale. Comprende in via esemplificativa le discariche, l'impermeabilizzazione con geomembrane dei terreni per la protezione delle falde acquifere, la bonifica di materiali pericolosi, gli impianti di rilevamento e telerilevamento per il monitoraggio ambientale per qualsiasi modifica dell'equilibrio stabilito dalla vigente legislazione, nonché gli impianti necessari per il normale funzionamento delle opere o dei lavori e per fornire un buon servizio all'utente sia in termini di informazione e di sicurezza".

⁹ OG 13 (Opere di ingegneria naturalistica) riguarda la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione di opere o lavori puntuali e di opere o di lavori diffusi, necessari alla difesa del territorio e al ripristino della compatibilità fra "sviluppo sostenibile" ed ecosistema, comprese tutte le opere e i lavori necessari per attività botaniche e zoologiche. Comprende in via esemplificativa i processi di recupero naturalistico, botanico e faunistico, la conservazione e il recupero del suolo utilizzato per cave e torbiere e dei bacini idrografici, l'eliminazione del dissesto idrogeologico per mezzo di piantumazione, le opere necessarie per la stabilità dei pendii, la riforestazione, i lavori di sistemazione agraria e le opere per la rivegetazione di scarpate stradali, ferroviarie, cave e discariche.

e classifiche deve intendersi come inderogabile da parte della stazione appaltante, che non può liberamente prescrivere nel bando di gara il possesso di categorie o classifiche differenti rispetto a quelle fissate dalla legge e dal regolamento”¹⁰. Un tema tutt’altro che marginale o irrilevante. Secondo il consolidato orientamento dell’Autorità e della giurisprudenza amministrativa, “l’errata individuazione della categoria prevalente non comporta soltanto il rischio che venga selezionato un appaltatore non adeguatamente qualificato per l’esecuzione delle specifiche lavorazioni, ma costituisce altresì un vulnus al principio di concorrenza e di libero accesso al mercato, in quanto preclude la partecipazione alla gara alle imprese in possesso della qualificazione tecnico-economica necessaria alla realizzazione dell’appalto. L’individuazione della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare, pertanto, non è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma deve essere effettuata dal progettista sulla base delle vincolanti indicazioni contenute, per il passato, nel D.P.R. n. 34 del 2000 e, per il presente, negli artt. 60-ss. del D.P.R. n. 207 del 2010”¹¹.

Almeno in un caso verificato, trattandosi di un sito di ex discarica il cui importo dei lavori rientra nei fondi previsti per le attività di bonifica¹², si è chiesto all’A.N.A.C. di considerare la possibilità che fosse stata indicata quale prevalente la Categoria OG 13, anziché la OG 12, per favorire la partecipazione di società non necessariamente in possesso dell’iscrizione nella Categoria 9 dell’Albo Nazionale Gestori Ambientali, che, in caso di riferimento alla prevalenza di opere in OG 12, avrebbe previsto la partecipazione soltanto a società iscritte in Categoria 9, con particolare riferimento alla Categoria 9B, quale requisito di idoneità professionale di cui all’art. 89 c. 10 del 50/2016¹³.

Più in generale, per quanto riguarda il requisito dell’iscrizione in Categoria 9 per le società che partecipano ai bandi di gara per le bonifiche, si preme precisare alcuni punti:

- l’iscrizione in Categoria 9 rappresenta un requisito di idoneità professionale di cui all’art. 89 c. 10 del 50/2016 e pertanto non può essere oggetto di avvalimento, con questo intendendosi la facoltà di un’impresa (detta “ausiliata”) di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, avvalendosi dei requisiti provenienti da un’altra impresa (detta “ausiliaria”), la quale, ovviamente, si impegna a metterli a disposizione del richiedente per il tempo necessario. Si può ricorrere all’istituto dell’avvalimento sia in sede di gara, che in occasione dell’Attestazione S.O.A.;

10 Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.C.P.), parere 10 settembre 2009 n. 86; Id., parere 17 dicembre 2008 n. 264.

11 Cfr. A.V.C.P., parere 16 dicembre 2010 n. 217; Cons. St., sez. VI, 30 dicembre 2004 n. 8292, Parere A.N.A.C. n. 56 del 23.04.2013 PREC 15/13/L, Qualificazione S.O.A., corrispondenza tra la tipologia delle lavorazioni e la categoria prevalente richiesta dal bando, artt. 60-ss. del D.P.R. n. 207 del 2010.

12 Fondi di cui al PO FESR 2014/2020, Obiettivo Tematico 6, Obiettivo specifico 6.2, Azione 6.2.1, “Bonifica di aree inquinate secondo le priorità previste dal Piano regionale di bonifica”.

Cfr. Cons. St., sez. IV, 24.11.2014, n. 5802; Cons. St., sez. VI, 15.05.2015, n. 2486; Cons. St., sez. V, 28.07.2015, n. 3698.

13 Ibidem. “La specifica connotazione soggettiva dell’iscrizione all’Albo è altresì confermata dal divieto di avvalimento di tale requisito sancito espressamente dall’art. 89, comma 10, del D. Lgs. 50/2016 (al contrario dei requisiti speciali o oggettivi) in quanto non equiparabile ad un requisito ‘trasferibile’ da un operatore economico all’altro” (Rif. Delibera A.N.A.C. n. 575 del 13.06.2018).

- come sancito unanimemente dalla giurisprudenza amministrativa, “i bandi di gara aventi ad oggetto lavori di bonifica ambientale implicano l’esistenza dell’iscrizione all’Albo dei Gestori Ambientali per adeguata categoria e classe quale requisito di partecipazione”, ovvero si tratta di un requisito soggettivo che “va posseduto già alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, non già al mero momento di assumere il servizio” e “la cui carenza non può che comportare l’esclusione dalla procedura di gara”¹⁴;

- come ha precisato la stessa A.N.A.C., per quanto riguarda la questione relativa al possesso del requisito dell’iscrizione all’Albo in Categoria 9 in capo ai componenti dei raggruppamenti temporanei di concorrenti di tipo orizzontale¹⁵, è stato osservato che, mentre per i requisiti di natura oggettiva è ammessa la somma dei singoli mezzi e delle singole qualità delle imprese facenti parte del raggruppamento, per quelli di natura soggettiva tale possibilità non sussiste. L’Autorità ha, quindi, affermato che la prescrizione relativa all’obbligo di iscrizione nell’A.N.G.A.M. ai sensi dell’art. 212 del D. Lgs. 152/2006, attenendo a un requisito di idoneità professionale tecnico-qualitativo, di natura soggettiva, si rivolge a tutte le imprese associate¹⁶;

- inoltre, con la deliberazione n. 498 del 10 maggio 2017 l’A.N.A.C. ha precisato che le imprese in RTI possono eventualmente cumulare le classi di iscrizione all’Albo, in ragione dell’importo dei lavori che ciascuna di esse deve eseguire all’interno della categoria OG 12, ovvero “ove la *lex specialis* contempli una specifica classe di iscrizione al suddetto Albo, i singoli operatori economici componenti un’ATI possono - al fine di raggiungere il requisito prescritto - procedere al cumulo delle rispettive classi di iscrizione all’Albo, purché ciò avvenga in simmetria rispetto all’importo dei lavori che ciascuno di essi dovrà eseguire in ordine alla categoria prevalente prevista dal bando”;

- da ultimo, anche la sentenza del T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, Sent., (ud. 17.09.2020) 13.10.2020, n. 2585 ha specificato che “in ossequio alle caratteristiche ed alle finalità dell’istituto del RTI, pur confermando la necessità che tutti i componenti del raggruppamento debbano essere in possesso dell’iscrizione all’Albo, quale requisito di natura soggettiva, in coerenza con il predetto istituto appare consentito alle imprese associate procedere al cumulo delle ‘classi’ di iscrizione al fine di soddisfare i requisiti di esecuzione richiesti nel bando, in ragione dell’importo dei lavori che ciascuna di esse deve eseguire all’interno della categoria (...). Tale interpretazione è conforme anche al principio del *favor participationis*, poiché di fatto consente una maggiore partecipazione alle gare d’appalto da parte delle piccole e medie imprese iscritte all’Albo ed operanti nel settore”.

14 Cfr. Cons. St., sezione V, n. 1825 del 19 aprile 2017 e Cons. St., sez. V, 7 dicembre 2017, n. 5772.

15 Parere n. 48 del 30 settembre 2014; Delibera n. 257 del 7 marzo 2018.

16 Cfr. Delibera A.N.A.C., n. 575 del 13.06.2018.

4.4. Il caso delle messe in sicurezza di emergenza (MISE)

Dal lavoro della Struttura del Commissario Unico risalta come qualche Regione abbia valutato di ricorrere in alcuni siti di discarica presenti nel proprio territorio alle procedure di Messa in Sicurezza d'Emergenza¹⁷.

Preme sottolineare che il concetto di “emergenza” richiamato nella procedura di MISE fa riferimento specificamente a un evento repentino, come definito all’art. 240 comma 1 lett. m): “ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente”. Pertanto, per emergenza si deve intendere una qualsiasi situazione critica causata da un evento improvviso che determina una situazione potenzialmente pericolosa per l'immediata incolumità delle persone e/o dei beni, strutture e/o dell'ambiente. Peraltro, essendo la MISE un intervento di carattere preventivo e non ripristinatorio, dovrebbe portare quasi naturalmente verso la bonifica vera e propria, ai sensi dell’art. 242 del T.U.A., altrimenti potrebbe rivelarsi solo un inutile dispendio di risorse pubbliche, soprattutto considerato che l'obiettivo finale dovrebbe essere la definitiva bonifica o, quanto meno, messa in sicurezza del sito in questione. Per avere certezza di quali interventi attuare, le uniche azioni da intraprendere sono il Piano delle Indagini Preliminari e la Caratterizzazione e, solo se si riscontrano superamenti, la successiva Analisi di rischio. Come abbiamo già accennato, soltanto quando le CSR (analisi di rischio) superano le CSC (concentrazioni di sostanze contaminanti) individuate in fase di caratterizzazione, il sito risulta contaminato (ai sensi del T.U.A.), quindi soggetto alla messa in sicurezza e alla successiva bonifica.

Pertanto, sarebbe opportuno rilevare se tali MISE trovano una concreta ragione di essere state attuate e soprattutto verificate:

- se i finanziamenti ricevuti o preventivati siano congrui rispetto alla tipologia di intervento;
- se, dove siano già stati effettuati interventi di MISE, la procedura di bonifica sia stata poi portata a effettiva conclusione tramite Caratterizzazione, Analisi di rischio e concreta attività di ripristino e/o bonifica o messa in sicurezza permanente (con verifica della correttezza della procedura tramite Conferenze di Servizi e pareri ARPA).

¹⁷ Esemplificativo il dato di alcune Regioni nel cui Piano Regionale di Bonifica venivano indicate percentuali elevatissime di procedure di MISE. Laddove, infatti le Regioni versino in uno stato di emergenza pluridecennale relativamente al settore di gestione dei rifiuti, la condizione di emergenza dei siti da bonificare è difficilmente attribuibile a una situazione improvvisa e imprevedibile, come definito dalla norma, quanto piuttosto frutto di un deficit di governance. L'anomalia è ancora più evidente in quei casi in cui la richiesta per il finanziamento della MISE - come è stato possibile constatare dalla Struttura del Commissario Straordinario - è arrivato anche a distanza di diversi anni da una prima proposta di intervento definito “emergenziale” e mai attuato.

Il rischio è, infatti, che almeno una parte dei finanziamenti utilizzati per interventi di MISE non siano stati correttamente impiegati¹⁸, sfruttando in modo singolare la generale situazione emergenziale nel campo dei rifiuti.

Nelle situazioni emergenziali si rischia di andare facilmente in deroga alle procedure ordinarie, perdendo trasparenza e tracciabilità di tutti i processi. In particolare, il rischio riguarderebbe, da una parte, la circostanza che i fondi siano stati ottenuti e spesi senza aver preventivamente accertato e misurato ai sensi del T.U.A. l'effettiva contaminazione ambientale, dall'altra, per non aver eventualmente effettuato le dovute verifiche sul corretto impiego degli stessi finanziamenti (tra gare, affidamenti diretti, analisi, ecc.), con speciale riguardo alle discariche in procedura di infrazione, per le quali è a maggior ragione determinante aver attuato la corretta procedura ai sensi di quanto prescritto analiticamente dal T.U.A.

¹⁸ Per esempio, prevedendo e/o mettendo in atto operazioni non necessarie, che hanno permesso di moltiplicare affidamenti di progetti, appalti per lavori e analisi, con la conseguente elargizione a tecnici, progettisti e laboratori di analisi.

Capitolo 5.
Il profilo di rischio nelle bonifiche

5.1. Criticità e *red flags*

Nel tentativo di individuare il filo comune che caratterizza le proiezioni illegali, si è provato a elaborare per la prima volta un profilo di rischio qualitativo per le bonifiche utile a intercettare i punti di criticità, qui definiti *red flags*, mutuando una metodologia già in uso da A.N.A.C.

In senso descrittivo le criticità si possono così sintetizzare:

- scelta dei siti da bonificare: a volte non si è data priorità al livello di criticità ambientale. I criteri di scelta dei siti da bonificare non sono totalmente coerenti con le previsioni di legge;
- attivazione delle bonifiche senza eseguire, sia a monte che a valle, la procedura prevista dal T.U.A. (laddove la bonifica non è affidata a competenze specifiche fin dal Piano delle indagini preliminari, non vengono rispettati gli step previsti all'art. 242
- progetti di bonifica ideati e finanziati senza la constatazione del livello effettivo di contaminazione del sito);
- mancata attuazione dell'individuazione delle "migliori tecniche di intervento a costi sostenibili (B.A.T.N.E.E.C. - Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs) ai sensi delle normative comunitarie"¹. Verificare che le scelte di progettazione degli interventi si basino su reali esigenze dovute alla situazione ambientale e non su "altre" motivazioni (per esempio: una bonifica ex sito è molto più remunerativa per una ditta rispetto a una MISP);
- assenza di controlli sia in itinere che ex post per verificare la congruità dei lavori rispetto ai contratti e alla disciplina di settore;
- necessità di verificare a monte il rispetto dell'obbligo di iscrizione in Categoria 9 Albo Gestori e OG 12 S.O.A. Al fine di evitare che le gare possano essere cucite addosso alle ditte legate da patti di cointeressenza con la Stazione Appaltante di turno, occorre un controllo puntuale a monte - supportato da attività di intelligence (scambi di informazioni tra i vari enti di controllo e verifica) - sui criteri di qualificazione (per le S.O.A.: organismi privati garantiscono la "qualità" dell'operatore e la "pulizia");
- rischio di sovrapposizione tra controllori e controllati, quindi che uno o più membri della Commissione di gara/R.U.P./Direttore lavori possano fare gli interessi di imprese in accordo tra loro;
- non chiara identificazione dei CER dei rifiuti dei cantieri di bonifica, quindi della tipologia di rifiuti che occorre eliminare e/o trasportare/trattare. Manca sovente l'identificazione di siti di conferimento, con conseguente scarso controllo della filiera del rifiuto;
- difficoltà delle stazioni appaltanti di verificare la regolare iscrizione delle singole società in *white list*. Capita, infatti, che le stazioni appaltanti non accedano alla Banca Dati della D.N.A.A. nel caso in cui la società in questione sia in attesa di rinnovo di

¹ Rif. Allegato 3 alla parte quarta del D. Lgs. 152/2006.

iscrizione in *white list*, ragione per la quale dovrebbe, invece, esserci maggior dialogo, a monte, con le Prefetture competenti;

- necessità che i subappaltatori e i subcontraenti siano correttamente individuati e che nei cantieri si operi correttamente. Il rischio concreto è che, in assenza di adeguati controlli a monte e in fase operativa, i cantieri possano diventare l'incubatrice di traffici illeciti di rifiuti e, in genere, di altre irregolarità nella loro gestione;

- mancata trasparenza sulla rendicontazione delle spese fatte e di quelle da fare. Serve un quadro chiaro e certo di tutte le spese, la cui documentazione - nel rispetto della privacy dei singoli attori - deve comunque essere di pubblico dominio e accessibile attraverso forme di open data facilmente fruibili e complete.

5.2. Schema di valutazione dei rischi IQR-bonifiche

PROCESSO	LIVELLO DI DISCREZIONALITÀ GENERALE	INTERESSI (ANCHE ECONOMICI) ESTERNI	DISCREZIONALITÀ NELL'ELABORAZIONE DELLE GARE	VERIFICA CONGRUITÀ AUTORIZZATIVE E ISCRIZIONE ALBO E WHITE LIST	MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLE ATTIVITÀ OPERATIVE NEI CANTIERI	MONITORAGGIO E CONTROLLO SUI FLUSSI ECONOMICI E FINANZIARI	VALUTAZIONE COMPLESSIVA
SCelta DEI SITI DA BONIFICARE	5	5	4	4	3	2	23 ALERT GRAVE
AVVIO LAVORI PROPEDEUTICI PER LA VERIFICA DEL LIVELLO EFFETTIVO DI INQUINAMENTO	5	5	5	5	5	4	29 ALERT GRAVE
PREDISPOSIZIONE DI GARE E BANDI IN OSSEQUIO AL T.U.A. E CODICE APPALTI	4	5	3	2	3	1	16 PRE ALERT

SCelta DEI CRI- TERI PER FAVORIRE L'USO DELLE BAT, DEI CAM E IN GENERALE DI EFFI- CIENZA (ECONO- MICA E AMBIEN- TALE)	4	5	5	3	4	3	24 ALERT GRAVE
TRASPA- RENZA E CONTROL- LI DEGLI ITER, AN- CHE SUC- CESSIVI ALL'ASSE- GNAZIONE DEI BANDI	3	4	4	5	4	4	23 ALERT GRAVE
ISCRIZIO- NE ALL'AL- BO E AUTORIZ- ZAZIONI PREFETTI- ZIE	3	4	3	4	4	4	22 ALERT GRAVE
RENDI- CONTA- ZIONE ECONO- MICA E IN GENERE AMMINI- STRATIVA	3	5	2	3	3	3	19 ALERT

Legenda:

valutazione complessiva 0-5 rischio basso

valutazione complessiva 5-10 medio ma sotto controllo

valutazione complessiva 10-15 Pre-Alert

valutazione complessiva 15-20 Alert

valutazione complessiva 20-25 Alert grave

5.3. Policy: suggerimenti per attività operativa

Il programma per il futuro è di bonificare un numero elevato di siti, sia quelli presenti negli elenchi di ogni regione, che i S.I.N. e i “siti orfani” stabiliti con il decreto 29 dicembre 2020, “Programma nazionale di finanziamento degli interventi di bonifica e ripristino dei siti orfani” (GU n. 24 del 30.01.2021). Si tratta di interventi che richiedono il massimo impegno sia sul fronte tecnologico che del monitoraggio e controllo sull’impiego delle importanti risorse economiche. In entrambi i casi, quindi, si deve garantire il massimo di trasparenza e tracciabilità, soprattutto alla luce dei significativi investimenti previsti per tali aree da riqualificare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR-Next Generation) come “risorsa per lo sviluppo economico”, favorendone l’inserimento nel mercato immobiliare al fine di ridurre l’impatto ambientale e la promozione dell’economia circolare. A questo scopo, si propongono in chiusura della panoramica sopra esposta alcuni significativi passi da compiere per rendere quanto più possibile efficaci, veloci e trasparenti le procedure di bonifica:

- procedere a una ricognizione sull’impiego dei fondi fino ad oggi destinati al settore bonifiche, prevedendo un quadro che presenti con dati trasparenti e univoci quanto già attuato, con quali canali di spesa e quanto ancora da attuare; allo stesso tempo sarebbe utile procedere a un time planning delle attività basato sulla tempistica prevista all’Art. 242 del T.U.A.;
- procedere con la verifica, tramite i Comuni e/o le Regioni, della presenza dei Piani Preliminari riguardanti i siti nel Piano Bonifiche della Regione allo scopo di verificare la loro effettiva contaminazione, ovvero se siano stati compiuti quegli step preliminari necessari per inquadrare la situazione della contaminazione del sito;
- creare a livello regionale un archivio online relativo alla documentazione delle procedure di bonifica dei siti, che permetta ai cittadini/associazioni di poter visionare lo stato dei lavori nei Comuni di pertinenza e la gestione dei relativi fondi in riferimento a ciascuna fase della procedura. In particolare, l’archivio online dovrebbe contenere la documentazione relativa a:

- a) Conferenze dei Servizi relative a ciascuno step per ogni sito;
- b) Piani Preliminari di bonifica (e relativo costo attuativo);
- c) Piani di caratterizzazione (e relativo costo attuativo);
- d) Analisi di rischio (e relativo costo attuativo);
- e) Piano di Ripristino o Bonifica (e relativo costo attuativo);
- f) Indicazione della/delle società aggiudicatrici dei lavori di bonifica con riferimento alle procedure di gara e relativa aggiudicazione;

- verificare, al netto delle effettive attività intraprese, quali siano gli interventi da portare avanti, stilando un elenco che tenga in conto le priorità formulate dal gruppo di lavoro della Cabina di Regia “Benessere Italia”² presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell’ambito del progetto sviluppato per “Il benessere nel contesto delle bonifiche”, ad oggi non ancora valorizzato;
- prevedere che gli organi competenti (ARPA e Forze dell’Ordine) procedano con la verifica di eventuali omesse attività di caratterizzazione e bonifica (art. 257 del D. Lgs. vo 152/2006 e/o art. 452terdecies), laddove siano stati stanziati fondi e non siano stati presi provvedimenti dai Comuni nei tempi previsti dalla Legislazione vigente;
- migliorare la professionalità delle Stazioni Appaltanti, soprattutto in merito alla redazione dei bandi, incentivando scelte sostenibili, trasparenti e innovative. Sarebbe altresì utile prevedere specifici e mirati percorsi formativi per il personale che si occupa in particolare di bandi nel settore ambientale, anche alla luce dei continui mutamenti normativi, come nel caso dei CAM;
- prevedere un Coordinamento nazionale delle attività di bonifica, con specifica professionalità e operatività. Esigenza che emerge in maniera netta anche dalle risposte date dagli operatori del settore alle domande del questionario. Visto l’elevato numero di soggetti coinvolti nella procedura, si reputa altresì necessaria l’istituzione di un ufficio preposto con specifiche qualifiche e personale specializzato, al fine di garantire l’attuazione di procedure a livello nazionale univoche e puntuali. Tale coordinamento avrebbe tre precipue funzioni operative:

- a) accountability e garanzia di trasparenza e due diligence delle attività di bonifica;
- b) corretta attuazione delle tempistiche previste dalla normativa. Tale tematica risulta di particolare criticità anche dalle risposte date nel questionario di cui si è già detto. Infatti, il mancato rispetto delle tempistiche previste nelle fasi indicate nel T.U.A. è evidentemente condizionato dal mancato coordinamento e da una non sempre adeguata professionalità e capacità tecnica degli attori della procedura;
- c) supervisione e garanzia sull’utilizzo delle migliori tecnologie (BAT) per identificare le reali necessità di bonifica e consentire lo sviluppo più adeguato delle aree, attività indicata quale prioritaria nel PNRR;

- prevedere procedure di controlli sul personale specializzato in tutte le fasi di bonifica, che accertino la regolarità delle attività da svolgersi, a partire dalle fasi di gara fino alle verifiche nei cantieri, con particolare attenzione alla regolarità delle procedure di caratterizzazione del rifiuto, gestione dello stesso e, in generale, del rispetto dell’attuazione dei progetti;
- migliorare l’attività di confronto, trasparente ed eticamente ineccepibile, pubblico-privato.

² Istituita con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 11 giugno 2019.

A conclusione, e integrando il quadro sopra esposto, al fine di rendere l'intero iter efficiente e più trasparente, si ritiene che potrebbe essere quanto mai opportuno proporre l'istituzione di una norma UNI ISO specifica per il settore delle attività di bonifica, per fornire linee guida, criteri e indicazioni di sistema di gestione dell'intera procedura agli operatori del settore. Norma utile sia sotto gli aspetti tecnici che procedurali, in grado di garantire un controllo indipendente e qualificato in un settore di elevata criticità e di interesse nevralgico e strategico per gli scenari evolutivi del Sistema Paese.

Conclusioni

Pubblicare questo report, *Il lungo cammino delle bonifiche. Primo report e analisi del fenomeno*, per la Fondazione è stato come viaggiare nel tempo e nello spazio per recarsi nel mondo che le è proprio: quello dell'impegno e della trasparenza. Idee forti e disincantate che Margherita Hack (la "Marga", come la chiamavamo in confidenza) avrebbe accettato e approvato anche con una sua partecipazione diretta, se fosse stata in vita.

Da grande scienziata quale era, avrebbe abbracciato con forza questo impegno del Commissario Unico, Gen. B. CC Giuseppe Vadalà, e dell'Arma dei Carabinieri, evidenziando che il futuro nasce da opere forti e dirette realizzate nel presente. Con la sua opera di grande divulgatrice avrebbe anche desiderato interrompere il tempo per avere la possibilità di dire altro e far comprendere alle generazioni future l'importanza di termini come "doveri" e "diritti".

Margherita Hack ha sempre guardato avanti, fino agli ultimi giorni della sua vita, in cui inseriva note con i suoi appunti sulle riviste scientifiche. Voleva dimenticarsi del tempo per costruire una città e un mondo migliore in cui termini come uguaglianza, libertà e ricerca, ambiente e lotta alla criminalità avessero un ruolo determinante e non secondario.

La Fondazione Margherita Hack con questo report vuole seguire questi intenti con alle spalle le ali della volontà e ai piedi la bici che portava ogni giorno la nostra "Marga" da Trieste a Grado.

Fondazione Margherita Hack

Bibliografia

A.N.A.C., *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, 2019.

F. Araneo, E. Bartolucci, *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, 2021.

Camera dei deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, 2019.

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

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie, *Relazione finale*, 7 febbraio 2018.

R. Giuffrida (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2012.

Legambiente, *Bonifiche dei siti inquinati: chimera o realtà?*, Roma, 2014.

Ministero per la Transizione Ecologica/ISPRA, *Annuario Siti Contaminati di Interesse Regionale*, 2019.

A toxic legacy, «Nature» 508, 431, 2014.

S. Pellegrini, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'indagine sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018.

L. Pellizoni, *Conflitti ambientali. Esperti, politica e istituzioni nelle controversie ecologiche*, Il Mulino, Bologna, 2011.

A. Pergolizzi, *Dalla parte dei rifiuti. La governance, l'economia, la società, lo storytelling e i trafficanti*, Andrea Pacilli Editore, Manfredonia, 2020.

A. Pergolizzi, *Emergenza green corruption. Come la corruzione divora l'ambiente*, Andrea Pacilli Editore, Manfredonia, 2018.

R. Piratsu et al. (a cura), *SENTIERI, Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento: valutazione della evidenza epidemiologica*, Isti-

tuto Superiore di Sanità, Ministero della Salute, 2010.

P. Rabitti, *Ecoballe*, Aliberti Editore, Reggio Emilia, 2008.

A. Tofalo, *Intelligence Collettiva. Appunti di un Ingegnere rapito dai Servizi Segreti*, Fondazione Margherita Hack, Giulianova, 2021.

Sitografia

M. Castellaneta, Diritto on line, v. “Ambiente [dir. UE]”, Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/ambiente-dir-ue_%28Diritto-on-line%29/

Direzione Investigativa Antimafia, Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento, “Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia”, gennaio-giugno 2019, <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2019/1sem2019.pdf>

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, GU Serie Generale n. 121, 26 maggio 1989, (GU Serie Generale n.121 del 26-05-1989)

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/>

Gruppo di lavoro interdipartimentale dell’Istituto Superiore di Sanità (a cura di), Rapporto finale, dicembre 2020, *Studio sull’impatto sanitario degli smaltimenti controllati ed abusivi di rifiuti nei 38 comuni del circondario della Procura della Repubblica di Napoli nord* (Accordo di collaborazione scientifica tra Istituto Superiore di Sanità e Procura della Repubblica di Napoli nord (prot. n.1104 procuratore del 23 giugno 2016), 24 aprile 2017, https://www.procuranapolinord.it/allegatinews/A_42658.pdf

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

Ministero della Salute, *Siti Bonifica Interesse Nazionale*, in *I determinanti della salute*, <http://www.salute.gov.it/rssp/paginaParagrafoRssp.jsp?sezione=determinanti&capitolo=ambiente&id=2714>

NATO, Brussels Summit Communiqué. Bruxelles, 14 luglio 2021, punto 58,

https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.html

Openpolis, *In calo le procedure di infrazione a carico dell'Italia*, 30 novembre 2020, <https://www.openpolis.it/in-calo-le-procedure-di-infrazione-a-carico-dellitalia/>

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>

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/>

Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, *Bonifiche di siti contaminati*, in "Dati", <https://www.snpambiente.it/dati/siti-contaminati-o-potenzialmente-contaminati/>

Treccani, Vocabolario online, v. "pindarico", <https://www.treccani.it/vocabolario/pindarico/>

Regione Calabria, Linee guida Piani di caratterizzazione ambientale dei siti potenzialmente contaminati, http://old.regione.calabria.it/ambiente/allegati/bonifiche/documentazione/linee_guida_piani_di_caratterizzazione/linee_guida_pdc.pdf

Stampato nel mese di settembre 2021
da
Nova Cartotecnica Roberto

Emanuela Somalvico

Componente della task-force dell'Arma dei Carabinieri a supporto del Commissario Unico per la realizzazione degli interventi per la bonifica delle discariche abusive, già investigatore del Corpo Forestale dello Stato, analista per la prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e dei fenomeni corruttivi. È elemento del gruppo di lavoro di analisti specializzati in materia ambientale nell'ambito del protocollo tra la struttura commissariale e la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, e della Cabina di Regia "Benessere Italia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo sviluppo del progetto per "Il benessere nel contesto delle bonifiche" in collaborazione con il Commissario. Svolge docenze per attività formative dell'Albo Gestori Ambientali, nonché in percorsi di ambito accademico. Dal 2020 è Direttore scientifico del Master Executive "Enviromental crime and terrorism intelligence" organizzato da ReS On Network – Intelligence and Global Defence, in collaborazione con i partner IC2 Lab – Laboratorio Intelligence, Complessità e Comunicazione, la Fondazione Margherita Hack e BFC Forbes e Il Sole 24 Ore. È autrice dell'intervento *L'uomo del XII secolo di fronte alla natura* pubblicato nella rivista tecnico-scientifica *Silvae*, Anno II n. 6.

Antonio Pergolizzi

Analista ambientale, esperto di (eco)mafia e corruzione e di Compliance e Public Affairs, è Advisory per Ref Ricerche e consulente di enti pubblici (tra cui il Commissario Unico per la realizzazione di interventi per la bonifica delle discariche abusive) e privati. Fa parte dell'Osservatorio Antimafia della Regione Umbria ed è stato componente dell'Osservatorio sul calcestruzzo e sul calcestruzzo armato presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Insegna all'Università di Camerino e svolge docenze in numerosi master e percorsi formativi, sia accademici che professionali e dal 2006 è tra i curatori del Rapporto Ecomafia di Legambiente. Oltre a numerose pubblicazioni scientifiche e di divulgazione, è autore dei saggi: *Dalla parte dei rifiuti. La governance, l'economia, la società, lo storytelling e i trafficanti; Emergenza green corruption. Come la corruzione divora l'ambiente*; nel 2012 ha dato alle stampe *ToxicItaly. Ecomafia e capitalismo: gli affari sporchi all'ombra del progresso* (Castelvecchi, 2012), con il quale nel 2013 ha vinto il Premio AcquiAmbiente dedicato alla sezione opere a stampa. È stato co-autore della collana di romanzi di ecomafia noir "Verde Nero", di Legambiente e Edizioni Ambiente.



Edito da Fondazione Margherita Hack
Illustrazione di copertina di Fabrizio Del Monaco
Copia omaggio