

EFFICACIA E CRITICITÀ DELLE BONIFICHE IN ITALIA

LE RECENTI MODIFICHE DI CARATTERE NORMATIVO POSSONO FAVORIRE IL PROCESSO DI BONIFICA. UNA CONOSCENZA PUBBLICA, CONDIVISA E REALISTICA DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE BONIFICHE, È INDISPENSABILE COME EMERGE DAI LAVORI E DAI CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AI RIFIUTI.

La legge 7 gennaio 2014 n. 1, istitutiva della Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, individua tra gli oggetti di indagine parlamentare, all'articolo 1, lettera e) *“l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale e alle attività di bonifica”*. Come già è avvenuto in precedenza, anche in questa XVII legislatura l'attività della Commissione si è orientata, in forma ampia, all'esame del complesso intreccio operativo, amministrativo, normativo in tema di bonifiche, e alla descrizione delle principali attività in corso in questo campo: considerando che i fenomeni illeciti possono essere individuati, compresi e prevenuti solo a partire dalla conoscenza dello stato di attuazione delle bonifiche.

La scelta iniziale è stata quella di procedere a singoli approfondimenti che hanno consentito di focalizzare in tempi più rapidi e forme più snelle quanto è accaduto ed è in corso in alcune situazioni particolarmente significative, evidenziando le criticità, ma anche le prassi positive.

Le valutazioni sin qui compiute – che riguardano principalmente i siti di interesse nazionale ma, per alcune comparazioni, anche i siti di interesse regionale, anticipano una relazione di carattere complessivo sui Sin che verrà presentata nel seguito della legislatura. La valutazione dell'efficace attuazione delle bonifiche di siti contaminati può basarsi su indici diversi: ve n'è peraltro uno per così dire “finale”, rappresentato dalla restituzione agli usi legittimi di parte o di tutto il sito.

È tuttavia possibile una visione differenziale, che tenga conto dell'incremento dei risultati finali e di eventuali fattori di accelerazione: tra i quali – ed è questo un ulteriore indice – assume particolare rilevanza il rapporto tra incidenza procedimentale ed esito provvedimento dell'attività



amministrativa e fra attività ricognitive e attività operative nei siti.

Un'efficiente attuazione delle bonifiche passa attraverso la riduzione del numero di attività procedimentali “per unità di prodotto”, inteso come tale il provvedimento finale comportante la restituzione a usi legittimi; e attraverso un aumento della misura delle attività operative (di messa in sicurezza, di bonifica) rispetto a quelle ricognitive (caratterizzazioni).

Detto altrimenti, in maniera quasi sloganistica, ma suggerita dalle esperienze insoddisfacenti: meno atti intermedi e conferenze di servizi e più provvedimenti eseguibili; meno caratterizzazioni e più bonifiche.

Fattori incidentali regressivi ed elementi favorevoli

In questa dinamica, costituiscono fattori incidentali regressivi il contenzioso giudiziario e le ricaratterizzazioni; mentre è fattore incidentale neutro e da valutarsi

in concreto l'eventuale ripermimetrazione del sito.

Nell'esperienza concreta della Commissione, in questa legislatura, sono state individuate delle pratiche virtuose e delle criticità, di maggior dettaglio rispetto a questo quadro generale. In Emilia-Romagna, in aree non considerate Sin, sono stati stipulati accordi di programma tra le imprese interessate e le istituzioni locali: le bonifiche nelle aree dei petrolchimici di Ferrara e Ravenna sono state condotte in tempi ragionevoli e con maggiore efficacia rispetto ad altri casi. È risultato un elemento favorevole l'individuazione di un interlocutore unico in grado di rappresentare le esigenze delle diverse aziende sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista amministrativo.

Si possono individuare quali elementi positivi nelle vicende delle bonifiche – come si legge nella relazione della Commissione sul “quadrilatero della chimica” del Nord – *“riduzione del numero e della ‘distanza dal territorio’ degli interlocutori pubblici (a condizione*

che gli interlocutori pubblici siano dotati di conoscenze e competenze adeguate: ciò si verifica al livello minimo di comuni di grandi dimensioni); dialogo corretto e trasparente tra le parti; permanenza nei siti dei soggetti privati; prospettiva di riuso dei siti per attività produttive”.

Il quadro normativo

Quanto al quadro normativo, le forme variamente introdotte di semplificazione e autocertificazione devono indurre, correlativamente, a implementare il sistema dei controlli e la loro efficacia. Un insieme di interventi normativi recenti può in prospettiva favorire l’attuazione delle bonifiche: ma perché ciò accada, ciascuno di essi richiede delle condizioni e degli atteggiamenti culturali propositivi nell’applicazione concreta. Ci riferiamo, quanto al contesto dei contributi scientifici e dei controlli, all’entrata in vigore della legge 28 giugno 2016 n. 132 di istituzione del *Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente* (Snpa) e disciplina dell’Ispra; mentre la recente evoluzione normativa, che da un lato prevede le transazioni tra soggetti pubblici e privati (art. 306-bis Dlgs 152/2006) e dall’altro sanziona penalmente l’omessa bonifica (art. 452-terdecies del Codice penale), se accompagnata da una presenza efficace, incisiva e giuridicamente adeguata degli attori pubblici – in primo

luogo il ministero dell’Ambiente – è suscettibile di attrarre in area negoziale i comportamenti virtuosi, di far gestire adeguatamente i procedimenti amministrativi prevenendo il contenzioso, di relegare a margine le condotte dilatorie o omissive di cui valutare puntualmente l’eventuale rilevanza penale. Come pure è stato rilevato nelle relazioni della Commissione bicamerale d’inchiesta, è necessario un ruolo attivo della parte pubblica nel perseguire una logica non meramente procedurale, ma una logica “di risultato”, dimostrando la capacità di coniugare, nell’interlocuzione con i soggetti privati, elevate competenze tecniche e giuridiche e capacità di visione strategica condivisa.

Costruire una griglia valutativa

Dati questi elementi essenziali, una valutazione dello stato di attuazione delle bonifiche, da svolgere in particolare – quale compito previsto dalla legge – nell’ambito della funzione di inchiesta parlamentare, è suscettibile di essere schematizzata con riferimento a una serie di voci, da descrivere o quantificare, riguardanti stato e descrizione del sito, soggetti presenti o interessati, atti giuridici, attività materiali e risultati, gestione finanziaria.

Tra voci diverse – che sinteticamente e a titolo di esempio di una metodologia praticabile sono riportati in *tabella 1* –

potrebbero quindi istituirsi delle relazioni, quali indici positivi o negativi.

Si potrebbe, ad esempio, ritenere che un basso numero di soggetti dipenda dallo sviluppo storico delle attività e riduca il contenzioso; che l’impiego di elevate risorse non corrisponda necessariamente a una bonifica e restituzione di aree, ma che possa dipendere da fattori quali le perimetrazioni iniziali e successive e la predominanza di caratterizzazioni e ricaratterizzazioni; che il peso relativo delle varie tipologie di atti giuridici influisca sull’uso efficace delle risorse; e così via.

La costruzione di una griglia valutativa può consentire anche di procedere a un’operazione a oggi quantomai impegnativa, e cioè la comparazione tra le situazioni nei diversi siti.

Una conoscenza pubblica, condivisa e realistica, dello stato di attuazione delle bonifiche è indispensabile per orientare le determinazioni del Parlamento e del Governo, per prevenire i fenomeni illeciti, per circoscrivere politiche d’impresa inadeguate e comportamenti pubblici arcaici, ma anche per suscitare l’attenzione dei cittadini su quanto accade in un settore di fondamentale rilevanza economica, sociale, ambientale.

Giuseppe Battarino

Magistrato collaboratore della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse ai rifiuti.

TAB. 1
SCHEMA DI
VALUTAZIONE

Le voci da considerare per un’analisi dell’efficacia delle bonifiche.

Descrizione	Soggetti	Atti	Attività	Finanza
Collocazione geografica	Proprietà privata attiva	Procedimenti amministrativi	Caratterizzazione	Fondi pubblici disponibili
Sviluppo storico delle attività	Curatele fallimentari	Provvedimenti amministrativi	Messa in sicurezza	Fondi pubblici spesi
Perimetrazione iniziale	Proprietà pubblica	Atti negoziali	Bonifica	Risorse private
Riperimetrazioni	Altri soggetti privati	Contenzioso giurisdizionale amministrativo	Restituzione	
Richieste di riperimetrazione	Altri soggetti pubblici	Contenzioso civile/fallimentare		

