

BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: UN AFFARE DI STATO (?)

DI GIOVANNI SAVARESE*

«Il settore bonifiche, almeno fino ad oggi, è stato fallimentare» si osservava nella Relazione alla Camera dei deputati nell'anno 2012ⁱ. Nel 2018 il quadro conclusivo al quale si giungeva non era poi così cambiato. Era *più facile a farsi che a dirsi*: tant'è che si ricorse, in buona sostanza, a una lunga citazione delle valutazioni finali del 2012. Una maggiore consapevolezza, senza dubbio: sulla dimensione e tipizzazione del problema e anche sui nodi critici da aggredire. Uno di questi è *«la gestione dello strumento della conferenza di servizi, uno strumento che evidentemente non ha raggiunto i suoi scopi nel campo delle bonifiche»*ⁱⁱ.

Le conclusioni e le analisi sopra richiamate sono tratte dagli immani lavori svolti dalla *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti* istituita nel 2009 (e *...sugli illeciti ambientali ad essi correlati*, come si chiamerà dal 2014). Nel 2012 vengono edite a stampa 696 ricche e dense pagine mentre nel 2018, peraltro riferendosi ai soli Siti di Interesse Nazionale, la riproduzione dei dati raccolti, delle audizioni, dei dossier e delle valutazioni riempie 1396 cartelle.

Numeri. Quelli relativi ai c.d. siti contaminati italiani sono disponibili a partire dallo stato conoscitivo al 2019: *«Il numero totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica è 34.478 di cui 16.264 hanno un procedimento in corso e 17.862 hanno concluso il procedimento»*ⁱⁱⁱ. La valutazione esclude i *Siti di Interesse Nazionale*, aree a elevate compromissione ambientale, sanitaria e sociale che richiedono un'attenzione particolare. La particolarità di questa valutazione sta, in modo preminente, nell'assegnare la competenza della procedura amministrativa al dicastero (ogni riferimento nominativo sarebbe o superato o troppo aggiornato) che ha tra i compiti quello di assicurare il *«recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita»*^{iv}.

I Siti di Interesse Nazionale occupano una superficie a terra di poco superiore allo 0,5% del territorio nazionale. E gli altri siti? Questi, che occupano una superficie stimabile intorno allo 0,3% del territorio italiano, sono da alcuni identificati come siti regionali (o siti di interesse regionale, soprattutto per quelle aree che hanno “perso” la dignità di interesse nazionale). In particolare, sempre leggendo il Rapporto ISPRA, solo 2733 dei 7.904 comuni italiani non sono mai stati interessati da procedimenti di bonifica: gli altri 5.171 sono passati (e non tutti ne sono usciti) dalla procedura di *caratterizzazione e bonifica* del Codice dell'Ambiente^v.

Se uno dei problemi è identificato dalla “conferenza dei servizi” e visto il quadro anche territorialmente ricostruibile, sarà il caso di fare una verifica del processo in seno alle amministrazioni precedenti! Chiedere conto ai comuni dunque, visto che più dell’80% delle regioni ha delegato (o trasferito) le funzioni amministrative in materia di *bonifica dei siti contaminati* ai comuni. Sono questi, infatti, che dovrebbero occuparsi della «*popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico*»^{vi}. Certo con una nota esclusione: i casi nei quali la competenza della regione è sancita dalla legge dello Stato. Perché resta ferma la titolarità esclusiva in merito «*all’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*»^{vii}.

A leggere, anche senza molta attenzione, il Codice dell’Ambiente, appare evidente in tema di *siti contaminati* quale sia il riparto di competenze immaginato dal legislatore nazionale. Da questo punto di vista i comuni sono unicamente «*tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all’approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni*»^{viii}, mentre l’approvazione dei progetti di bonifica è in capo alle regioni: l’art. 242 (fulcro del procedimento ambientale in questione) specifica che non solo la fase di bonifica ma anche quella di caratterizzazione e quella di analisi di rischio è governata^{ix} dalla regione la quale convoca la conferenza dei servizi e adotta la determinazione conclusiva.

La ricerca della soluzione del problema della lentezza nelle procedure sembra dunque spostarsi a un livello superiore. Le responsabilità (eventuali) dei comuni sarebbero solo indirette, frutto di un travisamento dell’ordinamento giuridico che dovrebbe garantire salute e protezione dell’ambiente. E in effetti, come potrebbe essere dimostrato il rispetto del principio di economicità e di efficacia nel trasferimento della titolarità di procedimento amministrativo relativo alla *bonifica* di un sito contaminato financo al più piccolo comune italiano? Marcianise, comune campano, ha una superficie di circa 30 km². Torino, capoluogo piemontese, ha una superficie di circa 130 km². Il primo è superiore in classifica per numero di procedimenti in corso. Il 28% dei comuni ha nel proprio territorio un procedimento in corso con estensione tra 1 e 10 ettari.

La questione della governance nella bonifica dei siti contaminati sembra essere stata presa poco in considerazione. Il che è grave, non solo in ragione dei numeri illustrati e dei risultati raggiunti. Ad aggravare il quadro vi è il fatto che a livello nazionale la disciplina ha subito ripetuti e significativi aggiornamenti procedurali nel tempo; per contro le regioni solo raramente hanno aggiornato i propri regolamenti e strumenti legislativi di delega che quindi risultano per lo più non al passo con le revisioni al Codice dell’Ambiente. Quando invece la regione ha tenuto conto degli aggiornamenti sopravvenuti^x, si sono creati anche “*doppi binari*”: il pregresso delegato ai comuni è rimasto tale, il sopraggiunto è assunto dall’amministrazione regionale. Anche nell’ambito di uno stesso procedimento di caratterizzazione e bonifica.

Solo in tempi recentissimi qualcuno ha posto il problema. E proprio nella Regione Lombardia, la fucina (nel bene e nel male) della *bonifica dei siti contaminati*. È stata infatti sollevata questione di legittimità costituzionale della legge lombarda che trasferisce ai comuni la titolarità del procedimento amministrativo in materia. Finalmente!

La società ricorrente^{xi} ha contestato la «*predisposizione, da parte del legislatore regionale, di un modello di distribuzione delle competenze decisionali, che individua nel Comune territorialmente competente l’ente al quale è assegnata la cura del procedimento amministrativo di bonifica*» che si porrebbe in contrasto con «*la volontà espressa del legislatore nazionale che, invece, ha attribuito tale potere alle Regioni*» e quindi la «*norma sarebbe in contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione (come sostituito dall’art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai sensi del*

quale lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». L'eccezione è stata ritenuta non manifestamente infondata dal giudice amministrativo^{xii}.

La Corte costituzionale si è recentemente espressa sul riparto di competenze nei profili ambientali tra Stato e Regioni. È il caso della sentenza n. 189 del 2021 che, in riferimento alla Legge Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27^{xiii} ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delega a favore dei comuni nella approvazione dei progetti degli impianti per lo smaltimento ed il recupero di talune tipologie di rifiuti^{xiv}. Se nel merito la sentenza non è, ovviamente, sovrapponibile alla questione *bonifica* il pronunciamento della Corte offre spunti di più ampio respiro.

Anzitutto i giudici costituzionali sottolineano un fatto. Nel definire le competenze, il legislatore statale fa una «scelta allocativa» che «trova fondamento nell'assetto istituzionale ... nel quale la potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ... è riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in via esclusiva allo Stato».

Così, l'«organizzazione delle ... funzioni amministrative» compiuta dal legislatore statale corrisponde ad una «valutazione di adeguatezza» con l'individuazione del livello regionale. La modifica all'«assetto di competenze delineato dal codice dell'ambiente» viola il dettato costituzionale di competenza esclusiva dello Stato necessaria per garantire «ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori». E peraltro risulterebbe non rispettato il principio di legalità.

Non resta che attendere le valutazioni della Corte Costituzionale sul caso specifico proposto dal TAR Lombardia, ma la strada del giudizio sembra già piuttosto tracciata. È quindi il caso di farsi trovare pronti.

In materia di *bonifiche dei siti contaminati*, i risultati oggi rilevabili non rendono giustizia al lavoro indefesso di tanti pubblici funzionari e operatori privati (singolarmente o come portatori di interesse) la cui serietà e responsabilità professionale e istituzionale ha spesso permesso di procedere oltre formalismi burocratici e limiti tecnologici.

L'esperienza fin qui consolidata permette di sapere *cosa* dobbiamo fare^{xv} e anche *come* farlo: infatti «la parte tecnologica nelle bonifiche è veramente quella meno rilevante ... sappiamo fare un sacco di cose.»^{xvi}. Ora si tratta di definire (confermare) il *chi*. Il quando sarà una immediata conseguenza.

* Giovanni Savarese - Geologo con esperienza decennale in tema di bonifiche di siti contaminati maturata in primarie società di consulenza in ingegneria ambientale oggi opera presso la pubblica amministrazione. È autore di numerose pubblicazioni sulla materia. Membro del Comitato Tecnico Scientifico di Remtech Expo, già Consigliere dell'Ordine dei Geologi del Lazio e coordinatore della Commissione Ambiente.

ⁱ Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, 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. Relatori: Sen. Dorina Bianchi e Sen. Daniela Mazzuconi, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo.

ⁱⁱ Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, Doc. XXIII N. 50, Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale. Relatori: On. Chiara Braga e On. Filiberto Zaratti, Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo.

ⁱⁱⁱ Araneo F., Bartolucci E. (2021); Lo stato delle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i dati regionali - Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 337/21

-
- ^{iv} L. 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, art. 1 c. 2
- ^v D.Lgs. 152/2006 Parte IV, Titolo V
- ^{vi} D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali art. 13 c. 1 (già così nella L. 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali, art. 9 c. 1)
- ^{vii} Costituzione della Repubblica Italiana, art. 117
- ^{viii} D.Lgs. 152/2006 art. 198, c. 4
- ^{ix} Si veda TAR Sardegna, Sez. II, N. 1809 del 8/10/2007 e più recente Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1643, 26/02/2021
- ^x È il caso della Regione Toscana che con Deliberazione 21 febbraio 2022, n. 157 *Linee guida di prima applicazione per l'attuazione dell'art. 242 ter "Interventi ed opere in siti oggetto di bonifica"* del D.Lgs. 152/2006, ha evocato a sé la titolarità amministrativa delle procedure ex art. 242-ter in un contesto nel quale la conduzione delle procedure "generali" è affidata ai comuni (L.R 10 luglio 2006, n. 30 *Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati*)
- ^{xi} Società che ha operato nell'attività di fusione della ghisa per la produzione di componenti per radiatori
- ^{xii} TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, N. 00787 del 09/08/2022
- ^{xiii} Disciplina regionale della gestione dei rifiuti
- ^{xiv} Quella di cui all'art. 6, c. 2, lettere b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lettera b)
- ^{xv} Sebbene sia urgente una revisione sistematica e razionale del *corpus normativo*
- ^{xvi} Così il Prof. Marco Petrangeli Papini (Ordinario presso il Dipartimento di Chimica dell'Università di Roma "Sapienza" e Direttore del Master di II livello in "Caratterizzazione e Tecnologie per la Bonifica dei Siti Inquinati") nell'ambito del Convegno "Transizione Ecologica e Bonifiche nel PNRR" Sala Zuccari - Palazzo Giustiniani - Roma - 28 marzo 20252 "Scienza e tecnologia come strumenti indispensabili per una reale transizione ecologica"