

SIN ITALY

LA BONIFICA DEI SITI D'INTERESSE NAZIONALE (SIN)

Ottobre 2011

UNA PESANTE EREDITÀ

La legislazione italiana riconosce quali Siti d'Interesse Nazionale (SIN) quelle aree in cui l'inquinamento di suolo, sottosuolo, acque superficiali e sotterranee è talmente esteso e grave da costituire un serio pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente naturale.¹ I SIN sono in generale zone industriali dismesse, aree in cui l'attività industriale è ancora attiva, porti, ex miniere, cave, discariche non conformi alla legislazione, discariche abusive. La gravità della contaminazione in queste zone, con rilevanti impatti ambientali, sanitari e socio-economici, ha fatto sì che esse venissero prese in carico dallo Stato, con stanziamento di fondi ad hoc per la loro messa in sicurezza e bonifica. La possibilità di restituire ad altri usi aree più o meno grandi – se non immense – del territorio nazionale, ha giocato un ruolo non indifferente nella scelta di statalizzare la gestione delle bonifiche, lasciando alla giustizia ordinaria il compito di valutare, caso per caso, l'entità del danno ambientale e sanitario procurato dall'inquinamento di acqua, suolo e aria.

In Italia ci sono 57 SIN, perimetrati dal 1998 in poi sulla base di diverse leggi, ultima delle quali il Decreto Legislativo n.152 del 2006. La norma di perimetrazione riporta le sostanze inquinanti riconosciute nel sito, riferite a diversi comparti ambientali (aria, acqua, suolo, catena trofica) e varie modalità di esposizione (inalazione, ingestione, contatto). I contaminanti maggiormente presenti all'interno dei SIN sono: diossine, idrocarburi policiclici aromatici, metalli pesanti, solventi organo clorurati e policlorobifenili (PCB). Il totale della superficie interessata consiste in 1.800 km² di aree marine, lagunari e lacustri (il doppio della Laguna di Venezia e del Lago di Garda messi assieme) e 5.500 km² di aree terrestri (più della somma delle province di Milano, Pavia e Lodi), per un

1 Il D.M. Ambiente 18 settembre 2001, n. 468 (Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati) descrive ed aggiorna quelli che sono i "Siti di Interesse Nazionale" (SIN) preventivamente definiti dalla Legge n. 388/2000. Ulteriori misure:

- Decreto ministeriale 468/01
- Legge 179/02
- Legge 266/05
- Decreto legislativo 152/06
- Decreto ministeriale 11/4/08
- Decreto ministeriale 25/5/08
- Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3716/2008

totale di circa il 3% del territorio nazionale. I Comuni inclusi nei SIN sono oltre 300, con circa 9 milioni di abitanti. Non c'è regione italiana che non abbia nel suo territorio almeno un sito contaminato. Il primato lo detiene la Lombardia, con ben 7 aree, seguita dalla Campania con 6, da Piemonte e Toscana con 5, da Puglia e Sicilia con 4. La Campania e la Sardegna sono le regioni dove ci sono le aree contaminate più vaste (in totale 445.000 ettari in Sardegna e 345.000 ettari in Campania), il Molise la regione con meno superficie contaminata (solo 4 ettari). Tuttavia bisogna ricordare che oltre ai siti contaminati di interesse nazionale ci sono quelli di interesse regionale, che sono enormemente più numerosi (13.000 identificati come potenzialmente contaminati, di cui 5.000 da bonificare²). Per queste aree la bonifica è di competenza regionale. In Lombardia, ad esempio, i siti da bonificare sono complessivamente 668. Rimane sconosciuto il numero di cittadini italiani esposti agli inquinanti delle migliaia di siti regionali contaminati.

10.000 MORTI DI TROPPO

Nel periodo 2005-2007, tre rapporti dell'Istituto Superiore della Sanità avevano fornito indicazioni su come procedere nello studio epidemiologico dei siti inquinati ³ ma per molto tempo è mancata una caratterizzazione epidemiologica complessiva che potesse dare indicazioni sulle conseguenze sanitarie dell'esposizione delle popolazioni che vivono in prossimità dei SIN. Uno studio epidemiologico dei SIN (dati 1995-2002) è stato in effetti condotto - ma non è chiaro se è stato concluso - nell'ambito del Progetto Sentieri (Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento) con una collaborazione tra esperti dell'Istituto Superiore della Sanità, dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e dell'Università "La Sapienza" di Roma⁴.

Varie agenzie di stampa e siti web⁵ riferiscono delle allarmanti conclusioni del Progetto, chissà perché praticamente ignorate dai mezzi d'informazione nazionali e, a dire il vero, introvabili anche sui siti delle "istituzioni" partecipanti.

Secondo quanto riferito da più fonti, il Progetto Sentieri ha concluso che 44 SIN rappresentano le zone a maggior rischio di tumore in Italia. Una ricercatrice del gruppo

2

[http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/\\$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf](http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf)

3

<http://www.dossetti.it/convegni/2010/1019pan/relazioni/BIANCHI.pdf>

4

<http://www.arpab.it/epam/Convegno%20Ambiente%20e%20Salute%20Roma%20ISS%204-5%20feb%2010.pdf>

5

http://www6.ansa.it/web/notizie/canali/energiaeambiente/rifiuti/2011/04/13/visualizza_new.html_902407469.html

<http://www.ilsussidiario.net/News/Scienze/2011/3/22/SALUTE-L-elenco-completo-dei-44-siti-italiani-a-rischio-tumore-per-i-residenti/161079/>

http://www.inail.it/Portale/appmanager/portale/desktop?_nfpb=true&_pageLabel=PAGE_SALASTAMPA&nextPage=Per_i_Giornalisti/Rassegna_Stampa/Indice_Cronologico/2011/Marzo/26/INAIL_TERRITORIALE/info210088492.jsp

ha dichiarato alla stampa: *«Il tasso di mortalità per tutte le cause in 27 SIN per gli uomini e in 24 SIN per le donne è superiore alla media italiana. Mentre il tasso di mortalità causato da tutti i tipi di tumore è superiore alla media regionale in 28 SIN per gli uomini e in 21 SIN per le donne. Nei 44 SIN si sono verificati 10mila decessi per tutte le cause e 4mila per tutti i tumori in eccesso rispetto ai riferimenti regionali. È una prima conferma del fatto che questi 44 SIN realmente rispondevano a un criterio di rischio sanitario esistente»*.⁶

Che i 10.000 decessi in più - che sembra siano stati riscontrati dal Progetto Sentieri - siano stati causati dall'esposizione agli inquinanti dei SIN, è ovvio. Che questa strage sicuramente sia ancora in corso lo è altrettanto, ma pare che ciò non interessi troppo il Governo che, come vedremo, pare più impegnato da una parte a offrire una via di scampo agli inquinatori e dall'altra a ridurre al minimo le risorse finanziarie per le bonifiche.

L'OMESSA BONIFICA NON È PIÙ REATO

La questione bonifiche non può prescindere dal più ampio concetto di "danno ambientale" causato dagli inquinanti localizzati nelle aree di cui è nota la contaminazione e l'esigenza di una pronta bonifica. L'inquinamento di acque, aria, suoli e le conseguenti ricadute sanitarie sulle popolazioni interessate, si estende infatti ben oltre quel 3% di territorio nazionale dichiarato inquinato. Tutti gli interventi governativi per le bonifiche, tramite accordi di programma, prevedono anche una quantificazione del danno ambientale sofferto dalla collettività. L'aspetto economico è importante, soprattutto quando la volontà politica di risolvere il problema viene a mancare. Come dimostra il Progetto Sentieri, molti italiani stanno pagando con la vita un modello di produzioni e relazioni industriali obsoleto e pericoloso. Il blocco delle bonifiche non può durare oltre.

Andrebbero prese decisioni coraggiose, come riconosciuto anche da Gianfranco Mascazzini, ex Direttore generale della Direzione generale qualità della vita del Ministero dell'ambiente, di fronte alla Commissione bicamerale d'inchiesta sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti: *«(...) bisognerebbe immaginare di far pagare un costo giornaliero (...) a chiunque ritardi l'esecuzione della bonifica. Il danno ambientale dovrebbe servire anche a questo: se si ritarda nell'eseguire la bonifica, si aumenta la dimensione del danno ambientale e bisognerebbe che tutto questo fosse tradotto in un provvedimento legislativo, tenendo anche conto che si rischia di far fallire un'azienda borderline e di rendere difficile la vita alle imprese che funzionano. È difficile anche questa strada»*.⁷

6 <http://www.ilsussidiario.net/News/Scienze/2011/3/22/SALUTE-L-elenco-completo-dei-44-siti-italiani-a-rischio-tumore-per-i-residenti/2/161079/>

7 http://www.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stenbic/39/2011/0412&pagina=s020

In effetti, un provvedimento legislativo in merito all'omessa bonifica è stato adottato, ma non nel senso auspicato da Mascazzini. Infatti, il Decreto legislativo n.22/1997 – c.d. "Decreto Ronchi" – all'art. 51bis definiva il reato di "omessa bonifica". Questo reato è stato abrogato e riformulato dall'art. 257 D.Lgs. n. 152/2006 in modo «**più favorevole al reo ai sensi dell'art. 2 comma 4 cod. pen.(...)**».⁸

La nuova formulazione e strutturazione del reato è talmente complessa da rendere, concretamente, quasi impossibile la sua punizione come ha confermato il Procuratore della Repubblica di Mantova, Antonino Condorelli, alla Commissione bicamerale d'inchiesta sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti: «*Dal nostro punto di vista abbiamo subito dal Parlamento – chiedo scusa ma è così – un totale disarcionamento, nel senso che quando è stata modificata la norma sul reato di omessa bonifica – la Cassazione è tassativa sul punto e ci sono molte sentenze – è stato eliminato il reato di non partecipazione al procedimento di bonifica. Senza un progetto approvato, quindi, il responsabile che si rifiuti di attuarlo non può essere sanzionato penalmente. Mentre prima al primo atto di procedimento rifiutato si ravvisava la responsabilità penale e quindi ci era possibile intervenire, oggi non è più così*».⁹

LO STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI

A dieci anni dall'adozione del DM 471/99, che fissava le procedure per l'effettuazione delle bonifiche, i risultati sono deludenti. Lo scenario sembra essere quello ricorrente per la legislazione ambientale italiana. La bonifica delle aree inquinate è regolata da una normativa complicata e, non solamente secondo l'industria, troppo rigida. Questo ha provocato il sorgere di numerosi contenziosi penali e amministrativi, molti dei quali tuttora in corso. Il fattore più preoccupante è comunque il progressivo esaurimento dei fondi statali a disposizione a seguito dei continui tagli di bilancio, testimonianza della mancanza di volontà politica nel perseguire gli originari obiettivi di tutela ambientale e sanitaria.

Viste le premesse, non sorprende che il rapporto 2009 di Confindustria sulle bonifiche sia lapidario: «*la superficie bonificata nei SIN è praticamente nulla*».¹⁰

Non meno sconcertanti le conclusioni di Edo Ronchi, presidente della Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, in una conferenza organizzata nel dicembre 2009: «*I siti d'interesse*

8 <http://www.lexambiente.org/acrobat/11-09Vergine.pdf>

9 http://www.camera.it/_bicamerali/leg16/rifiuti/missioni/17Lombardia/Rif_20110209%20-%2015%20Procure%20MN.pdf

10 [http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/\\$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf](http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf)

*nazionale, dove risultano effettuati interventi di bonifica, sono 22 (su 57), con percentuali però troppo modeste di territorio bonificato».*¹¹ Eppure, sempre secondo Ronchi, nel 2007, il fatturato legato alle attività di bonifica dei SIN ammontava a circa € 3.2 miliardi.

LA POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA

Per Confindustria è chiaro che la colpa del blocco delle bonifiche, causato anche dagli innumerevoli contenziosi legali aperti dalle imprese è, in massima parte, ascrivibile alle rigidità imposte dallo Stato. Ci si duole, ad esempio, del fatto che le aree contaminate vengano considerate indisponibili agli usi previsti se le aziende non aderiscono agli accordi di programma sulle bonifiche. Si sottolinea come, spesso, lo Stato non si preoccupi di imputare agli inquinatori effettivi gli oneri delle bonifiche, rivolgendosi invece alle aziende che si sono insediate in epoche successive alla contaminazione delle aree perimetrali. L'associazione degli industriali ritiene anche che i siti contaminati in Italia siano troppi (13.000-15.000) e troppo vasti, chiedendone quindi la ripermimetrazione. Anche 57 SIN sono ritenuti eccessivi, con aree troppo estese e oneri tecnici e finanziari per il risanamento semplicemente non sopportabili. Ci si consola con il 30% di bonifiche effettuate a livello regionale¹², anche se questo appare meramente un dato statistico, mancando un'analisi complessiva dei modi, mezzi e risultati finali delle attività svolte.

Nonostante il Governo, come vedremo, abbia già individuato dei siti "prioritari", la cruda realtà è che non esiste la volontà politica per garantire le risorse finanziarie per le bonifiche, siano esse "prioritarie" o no. D'altra parte, le aziende continuano a ricorrere ai tribunali amministrativi per contrastare gli oneri loro imposti. A volte, come nel caso di Mantova, le aziende rifiutano l'accesso ai rappresentanti della pubblica amministrazione incaricati di condurre le indagini per la caratterizzazione dei siti. Ipotizzare, come fa Confindustria, la devoluzione dei SIN non prioritari alle Regioni non sembra costituire una scelta credibile. In particolare, non si comprende come gli enti territoriali possano far fronte alla necessità di mobilitare le risorse finanziarie, tecniche, operative e progettuali per sanare gli impatti ambientali e sanitari provocati da grandi aree inquinate e, possibilmente, restituirle a gestioni produttive sostenibili piuttosto che alla speculazione edilizia. Quanto accaduto in Lombardia, a partire dal caso del "re delle discariche" Grossi, non rappresenta di certo un esempio da seguire.¹³ Giuseppe Grossi è stato arrestato nel 2009 (il processo per frode fiscale, appropriazione indebita e truffa è ancora in corso) dopo essere diventato con la società "Green Holding" uno dei maggiori imprenditori italiani nel settore delle bonifiche. Nel 2006, le autorità tributarie tedesche portarono alla

11 http://fondazionevilupposostenibile.org/f/Convegno+Bonifica+01-12-09/Presentazione_ROMCHI_Convegno_Bonifica.pdf

12 [http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/\\$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf](http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiAM.nsf/DD39649032EFE974C125763B00543062/$File/La%20gestione%20delle%20bonifiche%20in%20Italia.pdf)

13 <http://www.ilfattoquotidiano.it/2010/08/04/bomba-biologica-a-milano-grossi-scappa-e-ci-lascia-una-multa-da-440-milioni/47430/>

luce un gigantesco sistema di false fatturazioni, con guadagni illeciti per più di € 20 milioni, mentre successive indagini italiane aggiunsero l'accusa di frode ambientale per bonifiche eseguite in maniera fraudolenta e con costi gonfiati fino al 30%, o mai iniziate.

LE RISORSE FINANZIARIE SCOMPARSE

Nel mese di marzo 2011, la Camera dei Deputati ha iniziato la discussione di ben otto differenti mozioni concernenti le bonifiche dei SIN.¹⁴ Alcuni testi offrono un quadro desolante degli stanziamenti complessivi per il Ministero dell'ambiente previsti nel 2011. *«Con riferimento agli ultimi provvedimenti legislativi di natura finanziaria per il 2011, lo stanziamento complessivo di competenza iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il 2011 ammonta a 513,9 milioni di euro. Rispetto al dato assestato si registra, quindi, una diminuzione di ben 232,7 milioni di euro (con una riduzione pari al 31,2 per cento). La missione a cui sono assegnate la gran parte delle risorse a disposizione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è la missione 18 (391,2 milioni per sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) che, però, registra una diminuzione di 212,9 milioni di euro (pari al 35,2 per cento). In particolare, **la dotazione di competenza del programma 18.12 (Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche) risulta pari a 164,3 milioni di euro, con una riduzione di 81,1 milioni di euro (pari al 33 per cento)**».*¹⁵

La mozione finale, approvata l'8 marzo¹⁶, sfrondata di qualsiasi cifra o dettaglio, si limita a un generico invito al Governo a proseguire nell'opera di coordinamento dei vari enti coinvolti, *«evitando, nei limiti del possibile, l'imposizione di scelte tecniche e interventi precostituiti, ma sviluppando gli stessi in relazione alla peculiarità ambientale del sito, tenendo altresì conto della loro sostenibilità (anche mediante analisi costi-benefici)»*. Il Parlamento raccomanda anche che i proventi delle eventuali transazioni economiche tra inquinatori e Governo (vedi capitolo 4) vengano messi a disposizione dei territori bonificati.

A fronte dei € 164,3 milioni a disposizione per l'anno in corso, soldi che comunque non potrebbero essere destinati esclusivamente alle bonifiche, vale la pena ripercorrere il percorso più recente dei finanziamenti annunciati e mai realizzati, a partire da marzo 2008.

14 http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/odg/cam/allegati/20110308.htm

15 Ibid

16

http://www.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/apps/resoconto/getDocumento.aspx%3FidLegislatura%3D16%26tipoDocumento%3Dsi%26idDocumento%3D1-00584&back_to=http%3A//www.camera.it/465%3Farea%3D5%26tema%3D286%26Gli+interventi+in+materia+ambientale%23paragrafo1506

In quel mese, il Ministero dello Sviluppo Economico presentava infatti un Progetto Strategico Speciale (PSS) - Programma straordinario nazionale per il recupero economico produttivo di siti industriali inquinati.¹⁷ Il progetto derivava dalla Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 relativa all'attuazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, definita nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007 - 2013 nel quadro dei Fondi Strutturali UE. La Delibera assegnava al PSS risorse pari a € 2.149,269 milioni per la realizzazione di interventi nelle Regioni del Mezzogiorno, cui si sommava l'ulteriore assegnazione di € 409,731 milioni a valere sulle risorse di interesse strategico nazionale per la Priorità 3 (in integrazione con la Priorità 7) del QSN. Con la stessa Delibera, per la realizzazione nel Centro-Nord del PSS erano, inoltre, state assegnate ulteriori risorse pari a € 450 milioni a valere sul riparto risorse aggiuntive del Fondo per le aree sottoutilizzate recate dalla legge n.296/2006, art.1 comma 863, destinate all'attuazione di programmi e interventi per il conseguimento degli obiettivi del QSN nelle Regioni del Centro-Nord.

Complessivamente le risorse assegnate al PSS, per i due ambiti territoriali, erano pari a € 3.009 milioni.

Nel luglio 2009, a causa della crisi economica, il Governo dichiarava uno stanziamento ridotto in confronto all'ambizioso PSS. Si trattava di quasi € 1,7 miliardi (1.698 milioni) nel triennio 2010-2012 destinati alla bonifica e al ripristino dei siti inquinati previsti dal Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013 (Dpef). In particolare, si leggeva nel Documento, *«in adempimento a precisi obblighi di legge, è necessario finanziare adeguatamente gli accordi di programma già sottoscritti per la bonifica e il ripristino ambientale dei 57 siti di interesse nazionale inquinati»*. L'attenzione sarà focalizzata *«su 25 di essi il cui risanamento costituisce un'importante leva per la riqualificazione in termini produttivi e turistici delle aree interessate»*.¹⁸

Già nel settembre 2009 la CGIL scriveva che il Governo, in un incontro dedicato agli sviluppi della delibera CIPE del dicembre 2007, confermava *«la sottrazione della dotazione di 3.009 milioni di €, stabilita dalla delibera CIPE n. 166 del 21-12-2007, nell'ambito del quadro strategico nazionale 2007/2013, attraverso la definizione di un progetto strategico speciale a valere sul fondo aree sottosviluppate. Come ricorderete, esse, furono allocate nel fantomatico "Fondo strategico per il Paese" che è nella disponibilità della presidenza del Consiglio.»*¹⁹

17 <http://www.entra.regione.umbria.it/canale.asp?id=883>

18 http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/057/002a3/00000003.pdf

19 <http://www.cgil.it/DettaglioDocumento.aspx?ID=12372>

Gli oltre € 3 miliardi stanziati nel 2008 erano dunque stati **definitivamente sottratti** al capitolo bonifiche dei SIN. In realtà anche dei quasi € 1,7 miliardi (1.698 milioni) annunciati solamente 2 mesi prima **non c'era più traccia**.

Infatti, di SIN ne erano stati identificati 25. Mancava solamente il decreto interministeriale attuativo per dare inizio ai lavori. Il documento della CGIL prosegue: *«Nei primi giorni di settembre, unitariamente ed in via del tutto informale, abbiamo incontrato il dott. F. D'Ambrosio, dirigente dell'apposito ufficio del ministero dello sviluppo economico, il quale, anch'esso sconfortato, ci ha fatto prendere visione del testo del decreto e, su richiesta scritta, ci ha consegnato il fascicolo con le relative istruttorie. Il decreto interministeriale fa la spola tra il ministero dello sviluppo economico e quello dell'ambiente senza che esso venga firmato dai ministri. Non sono né note né chiare le motivazioni della mancata firma, fatto sta che ad oggi non risulta firmato. A nostro parere lo scontro tra i due dicasteri avviene in parte sulle competenze ed in parte sulla mancata copertura finanziaria. **Infatti, per realizzare gli interventi nei 25 siti prioritariamente individuati, occorrono 1558,2 milioni di € di cui non vi è traccia, nonostante il DPEF 2010/2013 prevedesse lo stanziamento di 1698 milioni di € nel relativo triennio, con il rimando alla legge finanziaria che il Governo ha approvato nella giornata del 22 u.s.. Scorrendo le tabelle della finanziaria non si trova nessuna posta finanziaria dedicata alle bonifiche.**»²⁰*

Da allora, nessuna novità, con l'eccezione delle risorse finanziarie messe a disposizione per lo svuotamento delle 3 discariche di nerofumo e altri rifiuti, pericolosi e non, dell'area ex Sisas nel polo chimico di Pioltello-Rodano. Risorse quantificate infine a circa € 37 milioni, un quarto in meno di quelle preventivate.²¹ Le operazioni sono state eseguite in gran fretta e gran segreto nei primi mesi del 2011, per evitare una maxi-multa da parte della Commissione Europea. Il risultato è stato l'esportazione di migliaia di tonnellate di rifiuti pericolosi in Spagna, dove potrebbero aver originato un grave inquinamento ambientale. La contaminazione (mercurio e idrocarburi policiclici aromatici) sembra essere stata semplicemente trasferita in un'altra zona europea. Per le informazioni specifiche sul caso, sono consultabili rapporti di Greenpeace pubblicati nel corso del 2011.²²

A fronte quindi dell'inaridirsi delle risorse finanziarie pubbliche per le bonifiche e della persistenza di un quadro normativo che sembrerebbe favorire l'inazione, piuttosto che la soluzione dei problemi ambientali e sanitari causati dalle aree contaminate, il Governo non ha trovato di meglio che proporre l'ennesima sanatoria.

20 Ibid

21 <http://www.pietrodommarco.it/index.php/bonifiche-e-bonifici/>

22 <http://www.greenpeace.org/italy/it/campagne/inquinamento/Rifiuti/bonifiche/>

LA LEGGE N. 13 DEL 2009 E IL CASO ENI: LA PIETRA TOMBALE SULLE BONIFICHE?

L'articolo 2 della Legge n. 13 del 2009²³ ha introdotto una procedura alternativa di risoluzione stragiudiziale del contenzioso relativo alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate e al risarcimento del danno ambientale, attraverso la stipula di una o più transazioni con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica e di ripristino, nonché del danno ambientale e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento.

Questa norma, fortemente voluta dal Ministro Prestigiacomo, dovrebbe velocizzare le procedure in corso, permettendo a quelle imprese **riconosciute responsabili** dell'inquinamento dei siti contaminati, di regolare il conto del danno ambientale e sanitario procurato dalle loro attività attraverso un negoziato diretto con le autorità pubbliche. Questo sbloccherebbe le bonifiche.

Non a caso, ENI è stato il primo soggetto interessato a gettarsi nella breccia aperta dalla Legge n.13. Le motivazioni che spingono ENI a gettarsi tra le amarevoli braccia del Ministro dell'Ambiente sono immediatamente chiarite dalla lettura del seguente articolo pubblicato sul sito web della Regione Sardegna:

*Eni punta a chiudere con una transazione il contenzioso aperto con il ministero dell'Ambiente per la bonifica di nove siti industriali (Porto Torres, Priolo, Napoli Orientale, Brindisi, Pieve Vergonte, Cengio, Crotone, Mantova e Gela). È quanto emerge dalle comunicazioni sul preconsuntivo 2010 del gruppo in cui si precisa che la proposta di transazione, presentata anche per conto di Syndial, «ha determinato uno stanziamento straordinario al fondo rischi ambientali di 1miliardo e 109 milioni e per effetto della fiscalità relativa un minor utile netto di 783 milioni». Una cifra che difficilmente sarà sufficiente, considerato che **solo per le bonifiche di Porto Torres era previsto uno stanziamento di 500 milioni**. Nella proposta, Eni quantifica in 600 milioni gli investimenti a carattere ambientale previsti nel piano industriale 2011-2014; ribadisce l'impegno alla realizzazione di progetti di bonifica nelle aree di proprietà per un valore complessivo di 1.250 milioni e si rende disponibile al versamento al Ministero dell'Ambiente di 450 milioni a titolo di contributo per gli interventi di bonifica delle aree di proprietà pubblica esterne alle aree di proprietà Eni e delle controllate. Il gruppo offre*

23 <http://www.camera.it/parlam/leggi/09013l.htm>

*infine «la devoluzione gratuita alle amministrazioni competenti di aree industriali per favorire programmi di sviluppo dei territori interessati».*²⁴

Non c'è dubbio che ENI abbia intenzione di "liberarsi" del peso giuridico e finanziario dei contenziosi in atto – sia dal punto di vista penale che amministrativo – attualmente aperti praticamente in **TUTTI** i SIN di sua proprietà.²⁵ D'altra parte, l'aspetto più vantaggioso della legge "libera tutti" riguarda la possibilità di chiudere le vertenze in atto sul danno ambientale complessivo, compresi i danni causati all'ambiente "esterno" ai siti contaminati, a tutto vantaggio degli inquinatori.

A titolo esemplificativo, ricordiamo che il Tribunale di Torino, nel luglio 2008, ha condannato la società Syndial (ex Enichem) al pagamento di una multa di circa **€ 1,9 miliardi** per aver inquinato il Lago Maggiore col DDT nel periodo 1990 – 1996. Il Ministero dell'Ambiente aveva richiesto un risarcimento di **€ 2,396 miliardi**. ENI ha immediatamente fatto appello, considerando la multa spropositata. Bisogna sottolineare come nel marzo 2006 una proposta di transazione per € 239 milioni fatta dall'Avvocatura dello Stato era stata ritenuta impraticabile da ENI.²⁶

L'obolo proposto da ENI potrebbe dunque servire da esempio a tutti gli altri inquinatori d'Italia. Il danno ambientale potrebbe essere "sanato" mediante un tozzo di pane, mentre le bonifiche potrebbero così finalmente "decollare". Ma quando, come, e soprattutto: quale destinazione per gli enormi volumi di materiali contaminati?

Lo scenario peggiore potrebbe essere quello ormai tristemente noto e sperimentato per tutte le "emergenze ambientali" italiane, dove soggetti privati in nome dell'urgenza, dell'efficienza e del risparmio, agirebbero senza essere sottoposti ad alcun controllo e nella più totale mancanza di partecipazione dei cittadini. Ad esempio, milioni di tonnellate di materiali contaminati potrebbero essere manipolati, trasportati, o semplicemente fatti sparire nel nulla, trasformati in sostanze "inerti" ottime per qualsiasi uso. Tutto questo è già accaduto. Tutto questo sta accadendo ora. La bonifica della ex Sisas di Pioltello-Rodano, ne è un chiaro esempio.²⁷

IL CASO LOMBARDIA

La Regione Lombardia conta oggi 668 siti contaminati e circa 1.535 siti potenzialmente contaminati. Dei 668 siti contaminati, 7 sono compresi tra i SIN (Polo chimico Pioltello-Rodano, Laghi di Mantova e Polo chimico, Broni-area Fibronit, Brescia-Caffaro, Cerro al Lambro, Milano-Bovisa Gazometri, Milano-Sesto San Giovanni). Alla Regione Lombardia

24 <http://www.regione.sardegna.it/j/v/491?s=160031&v=2&c=1489&t=1>

25 http://www.eni.com/it_IT/media/comunicati-stampa/2011/02/2011-02-16-risultati-quarto-trimestre-2010.shtml

26 <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2008/07/eni-multa-inquinamento-lago-maggiore.shtml?uuid=8f5f5f24-5351-11dd-b353-a98d07585a6c&DocRulesView=Libero>

27 Si veda alla nota n. 22.

spetta il compito della pianificazione e programmazione delle risorse di bilancio per favorire la realizzazione d'ufficio delle operazioni di bonifica, che vengono programmate e pianificate per mezzo del Piano Stralcio Bonifica (PSB), nel rispetto della normativa vigente e con l'obiettivo di una gestione efficace ed efficiente del territorio. Il piano individua i siti sui quali intervenire (azioni di bonifica, messa in sicurezza, ulteriori misure di riparazione e ripristino ambientale) e le priorità degli interventi. Si tratta quindi di uno strumento che viene periodicamente modificato, tenendo conto dell'evoluzione normativa e dello stato di conoscenza della situazione. L'ultima delibera relativa al PSB è quella del 30 settembre 2008, n.VIII/701.²⁸

La prima fase del piano, finalizzata nel 1995, ha riguardato il censimento e la mappatura dei siti portati a conoscenza della Pubblica Amministrazione. Le informazioni raccolte concernevano discariche non più in esercizio, aree industriali dismesse, stoccaggi e sversamenti di rifiuti, episodi puntuali di inquinamento del suolo. In base alla metodologia adottata, i siti sono stati divisi in diverse classi (A-D) a seconda del grado di rischio ambientale e sanitario.

I siti individuati come prioritari, a causa del maggior rischio ambientale e sanitario da essi rappresentato, erano 43. Altri 60 furono inseriti nel programma di bonifica "a medio termine". Diversi siti inclusi in queste due categorie hanno ricevuto finanziamenti pubblici a partire dal 1992, per un totale di circa € 156.000.000. I contributi riguardavano sia le attività di indagine e caratterizzazione, sia le opere di bonifica vera e propria. Per 2 siti considerati come emergenza ambientale (Dresano e Lacchiarella) lo Stato intervenne direttamente con un finanziamento di oltre 48 miliardi di Lire.

I SIN lombardi individuati dalla Legge n.426 del 1998, coi relativi finanziamenti statali, erano: Pioltello-Rodano (area ex Sisas e polo chimico): € 5.046.960,61; Cerro al Lambro (discarica melme acide): € 4.000.000; Sesto San Giovanni (area ex Falck): € 149.240,02.

La Regione Lombardia, nel periodo 2001-2007, ha comunque garantito finanziamenti per oltre € 92 milioni per le opere di bonifica nei 43 siti prioritari. In totale, nello stesso periodo, la Regione ha stanziato oltre € 103.500.000 per le bonifiche. A questi si aggiungono gli oltre € 96.000.000 spesi nel periodo 1992-2000. Quasi € 200.000.000 impegnati in 16 anni per bonificare il 20% dei siti identificati, tenendo conto che, sempre secondo il Piano Stralcio Bonifica, sono almeno 56 i siti da sottoporre a ulteriori indagini e/o verifiche. Si potrebbe quindi approssimativamente affermare che, solo per la Lombardia, i costi associati alla bonifica dei siti contaminati individuati finora potrebbero essere dell'ordine del miliardo di Euro.

28

http://www.reti.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Reti%2FDetail&cid=1213356075047&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213356050735&pagename=DG_RSSWrapper

I SIN LOMBARDI

Il PSB lombardo considera i 7 SIN come prioritari e fornisce un primo quadro rispetto all'estensione delle aree identificate, le attività produttive dismesse o ancora in essere; le principali cause e fonti d'inquinamento e le misure da intraprendere.²⁹ Quasi tutti i siti si trovano praticamente in aree urbane o nelle immediate adiacenze di insediamenti civili. Alcuni risultano industrialmente dismessi; altri, come il Polo chimico di Mantova, sono ancora interessati da rilevanti e diversificate attività industriali, alcune delle quali risulterebbero tuttora non completamente in linea con la legislazione ambientale vigente. Lo stato degli interventi all'interno dei SIN è desolante, con l'eccezione della località Cascina Gazzera, nel comune di **Cerro al Lambro**. In questo sito, composto da due distinte discariche di rifiuti pericolosi che interessavano il letto del fiume Lambro, gli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei rifiuti e suoli contaminati, tra l'altro assegnati a una società facente capo al "re delle discariche" Grossi, citato in precedenza, sono stati considerati conclusi il 30 luglio 2010. Rimane comunque ancora molto da fare per poter finalmente restituire il sito alla cittadinanza. Per il resto, alcune aree sono ancora in fase di caratterizzazione; altre hanno visto i lavori procedere in maniera parziale; altre sono in situazione di stallo, essenzialmente per mancanza di fondi e contenziosi in atto.

Il caso del Polo chimico di **Mantova** è stato recentemente considerato dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti che ha svolto una missione in loco lo scorso febbraio.³⁰ Le testimonianze fornite dalle autorità ambientali locali offrono un quadro non esaltante della situazione, a otto anni dal riconoscimento dell'area come SIN, soprattutto per quanto riguarda la mancanza di cooperazione da parte di alcune delle aziende tuttora attive nell'area. Alla Commissione vengono riferite "lotte con la proprietà" per poter semplicemente procedere alla caratterizzazione delle falde sotterranee in corrispondenza delle aziende, mentre si riconosce che "la contaminazione continua ad affluire verso il fiume Mincio indisturbato" (sic). Un'azienda addirittura "si rifiuta" di procedere alla caratterizzazione della falda sotterranea, di fatto bloccando l'intero processo. Un problema urgente è rappresentato dall'inquinamento da mercurio dei sedimenti dei canali e delle aree interne dello stabilimento ex Enichem. Sono presenti anche 2.500 fusti contenenti fanghi mercuriosi sotterrati in una camicia di cemento che sta crepandosi.

In aggiunta alla bonifica, è doveroso menzionare il processo tuttora in corso per la morte di 72 operai dello stabilimento petrolchimico – allora Montedison - nel periodo 1972-

29

http://www.reti.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_Reti%2FDetail&cid=1213356075047&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213356050735&pagename=DG_RSSWrapper

30 http://www.camera.it/_bicamerale/leg16/rifiuti/missioni/17Lombardia/Rif_20110209%20-%2018%20ARPA.pdf

1989. Secondo l'accusa, gli operai sarebbero morti a causa della loro esposizione all'amianto, provocata dall'incuria colpevole del management aziendale.³¹

Altro caso emblematico è quello della Caffaro di **Brescia**, il cui sito è stato perimetrato nel 2003. Il pesante inquinamento da diossine e PCB dell'area bresciana esplose improvvisamente a Ferragosto 2001, quando il quotidiano La Repubblica annunciò a titoli cubitali: "A Brescia c'è una Seveso bis".³² Come da copione, l'atteggiamento a dir poco ambiguo delle autorità locali, i contenziosi aperti, le peripezie societarie del gruppo Snia, col fallimento della società nel 2009 e quindi l'impossibilità di rivalersi sugli inquinatori, il progressivo prosciugarsi dei fondi a disposizione, hanno di fatto impedito l'avvio della bonifica. La magistratura infine bloccò lo smaltimento abusivo di terreni contaminati in una cava.

Arriviamo quindi al novembre 2010, quando il ministro Prestigiacomo firmò il Decreto con il quale autorizzava il commissario delegato, Gianni Menchini, ad avviare entro sei mesi i lavori previsti dal "Progetto di messa in sicurezza e bonifica dell'area dello Stabilimenti Caffaro e aree limitrofe", approvato dalla Direzione generale per la Tutela del territorio e delle Risorse idriche del Ministero dell'ambiente il 7 maggio 2010. Il Decreto, basato sugli esiti della Conferenza di servizi del 23 marzo 2010, riconosce l'esistenza di "motivi urgenti per l'avvio dei lavori previsti nel Progetto" per "l'esistenza di una grave situazione di compromissione del territorio, sia dal punto di vista ambientale che sanitario". Il Decreto prescrive che «la valutazione dell'efficienza del sistema di sbarramento idraulico rispetto al marginamento fisico, previsto dal progetto nella parte occidentale dell'area, deve essere effettuata con la massima sollecitudine entro i tempi tecnici strettamente necessari».

L'istruttoria sul danno ambientale causato dalle attività pregresse della Caffaro, intanto, prosegue il suo corso, in vista della transazione da negoziare col Ministero dell'Ambiente da parte dei nuovi proprietari del sito bresciano, ai sensi della già citata Legge n.13 del 2009.

31 <http://gazzettadimantova.gelocal.it/cronaca/2011/05/24/news/processo-montedison-spuntano-foto-choc-gli-operai-lavoravano-fra-tonnellate-di-amianto-1.192812>

32 <http://www.ambientebrescia.it/Caffaro.html>

LE PROPOSTE DI GREENPEACE

Greenpeace si oppone fermamente a qualsiasi ipotesi di "condono" per i gravissimi danni ambientali e sanitari causati finora dai SIN e dalla loro mancata bonifica.

I danni ambientali e sanitari sono evidenti e questa strage deve essere fermata. L'inazione, o peggio, la concessione di un condono tombale agli inquinatori, approfondirebbe in maniera insanabile la frattura esistente tra le vittime e i cittadini da una parte, e le istituzioni e le imprese dall'altra.

La richiesta di Confindustria per l'istituzione di un tavolo permanente tra Governo e imprese che dovrebbe rivitalizzare il processo delle bonifiche dei SIN ci ricorda esperienze simili, in corso già da molti anni a livello locale, che non hanno prodotto alcun risultato concreto. Se a ciò si aggiunge il famigerato art.2 della Legge 13/2009, che riduce la complessa gestione degli interventi di bonifica e della pianificazione del futuro delle aree interessate a un condono tombale, si conferma il timore che in realtà si vogliono tagliare fuori definitivamente tutti gli altri soggetti interessati (cittadini, enti locali, sindacati, associazioni) che verrebbero semplicemente "informati" delle decisioni dei "tavoli" e delle transazioni concordate. Non ci stiamo: le bonifiche devono essere finalizzate all'eliminazione dei fattori inquinanti e alla restituzione delle aree dei SIN a usi finalizzati alla produzione di beni e servizi sostenibili.

Greenpeace ritiene che le bonifiche possono favorire la ricerca e l'innovazione, creando occupazione e salvaguardando il territorio, le risorse naturali e la salute umana.

Le bonifiche devono essere l'occasione per sviluppare quella "green economy" a cui i cittadini italiani hanno dato uno straordinario supporto, votando con una maggioranza schiacciante contro l'ipotesi di un ritorno alla produzione di energia nucleare: un segnale di rivolta contro le imposizioni dall'alto che vincolano uomini e territori a situazioni prolungate di rischio: proprio come i SIN.

Una svolta positiva, che trasformi le bonifiche da problema a opportunità, richiede le seguenti condizioni:

- a) Fine della gestione commissariale ed emergenziale delle bonifiche.
- b) Abolizione dell'art.2 della Legge n.13/2009.
- c) Elaborazione di un Piano Nazionale per le bonifiche dei SIN, che dovrà prevedere nuovi investimenti produttivi e nuove infrastrutture con elevati standard di efficienza e sostenibilità ambientale, affiancati da attività di ricerca e da sistemi di monitoraggio e controllo della qualità ambientale

dei siti e degli effetti sulla salute dei cittadini. Il Piano dovrà prevedere gli interventi per l'efficienza e l'economicità delle infrastrutture e dei servizi industriali promossi dalle imprese insediate, con l'obiettivo di abbattere le emissioni inquinanti, gestire in maniera efficiente le risorse naturali, prevenire la generazione di rifiuti, adottare misure e programmi per l'efficienza e il risparmio energetico e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

- d) Certezza sulle risorse finanziarie assegnate al Piano Nazionale bonifiche, sia da parte del Governo, sia dalle imprese interessate.
- e) Allargamento alle rappresentanze dei cittadini, ai sindacati e alle associazioni ambientaliste di ogni sorta di tavolo di confronto sul tema bonifiche: tavoli che servono solo se sono rispettati i requisiti precedenti.