

violazione della direttiva 98/101/CE su batterie e accumulatori contenenti certe sostanze pericolose. Questa decisione fa il paio con un'altra importante decisione di chiusura di un caso aperto dalla precedente decisione 2002/5192, adottata dalla Commissione sempre alla stessa data: si tratta del caso della discarica di Malagrotta, in ordine alla quale era stato inviato un ammonimento dal momento che i gestori della discarica, in fase di esaurimento, non avevano presentato un piano di riassetto, come previsto dalla direttiva 75/442/CEE.

Con un'altra decisione del 5 luglio, la Commissione ha invece inviato all'Italia un parere motivato, sulla base dell'articolo 226 del Trattato CE, in relazione a un caso aperto dalla lettera di messa in mora contenuta nella precedente decisione 2002/2284 e relativo alla mancanza di alcuni piani regionali di smaltimento dei rifiuti, previsti come obbligatori dalla direttiva 75/442/CEE sui rifiuti in generale. Sempre alla stessa data, la Commissione ha deciso per il ricorso alla Corte in relazione a un caso di presunta violazione della direttiva 2000/53/CE, relativa ai veicoli fuori uso: tale procedura era iniziata con un primo ammonimento espresso con la decisione 2003/2204.

Altri due pareri motivati hanno interessato sfavorevolmente l'Italia lo scorso 5 luglio, per presunte violazioni di due direttive, la 2002/95/CE e la 2002/96/CE, relative, rispettivamente, alla restrizione dell'uso di certe sostanze pericolose negli apparecchi elettrici ed elettronici e ai rifiuti derivanti da apparecchi elettrici ed elettronici: si trattava di due procedimenti aperti con due primi ammonimenti presi, rispettivamente, con decisione 2004/0935/CE e 2004/0936/CE.

Infine, nell'ottobre del 2005, la Commissione Europea ha deciso di procedere contro l'Italia ed altri Stati membri per undici casi di violazione della normativa ambientale. Dieci dei casi in oggetto riguardano la mancata trasmissione di informazioni fondamentali sull'inquinamento atmosferico, la protezione della natura, la gestione dei rifiuti, la valutazione di impatto ambientale e le biotecnologie.

Uno solo, tra gli undici procedimenti di infrazione avviati, riguarda un'ipotesi di violazione diretta di normativa comunitaria, mentre gli altri dieci si riferiscono all'inottemperanza dell'obbligo di informazione, da parte dello Stato italiano, nei confronti della Commissione Europea, indipendentemente, quindi, dal riscontro di un puntuale contrasto tra l'attuazione del diritto comunitario e la normativa europea in tema ambientale. La Commissione ha deciso di inviare al governo italiano un parere motivato complementare, per il modo in cui l'Italia ha applicato la direttiva comunitaria 85/337/CEE, così come modificata dalla direttiva 97/11/CE, sulla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) rispetto alla realizzazione delle « infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale », di cui alla legge 443/2001 (cd. « legge obiettivo ») e successivi decreti delegati. La normativa italiana prevede una procedura di valutazione dell'impatto ambientale relativa al progetto preliminare differenziata e semplificata per i progetti definiti 'strategici', procedura che, secondo la Commissione, non garantisce sufficientemente che la VIA sia aggiornata qualora un progetto sia modificato rispetto a quello iniziale.

La direttiva VIA impone alle autorità di esaminare l'impatto ambientale di progetti di infrastrutture importanti e di consultare la popolazione prima di decidere se autorizzare la realizzazione. Essa deve essere interpretata nel senso che la VIA sia aggiornata in caso di modifiche apportate un progetto, che possano cambiarne significativamente l'impatto complessivo rispetto alla versione iniziale. In questo senso, dunque, la normativa italiana richiamata configurerebbe una violazione degli obiettivi posti dalla direttiva VIA.

Le altre procedure di infrazione avviate riguardano una presunta mancanza di cooperazione con la Commissione nonché la materia dei rifiuti; relativamente a quest'ultima si segnalano:

due casi riguardanti l'incenerimento di rifiuti, casi sollevati, rispettivamente, con decisioni della Commissione 2005/4084 e 2004/5143; il primo riguarda il progetto di un grande inceneritore (con una capacità di 240 000 t/anno) a Ischia Podetti (Trento), di cui non è stato valutato l'impatto su tre siti di interesse comunitario posti nelle vicinanze; l'altro riguarda un impianto per l'incenerimento di combustibile derivato da rifiuti (CDR) a Corteolona (Pavia), con una capacità di 60 000 t/anno, costruito in violazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale;

un caso riguardante la gestione dei rifiuti di imballaggio nella Regione Campania, che, come sopra si è detto, non ha istituito sistemi di restituzione e raccolta dei rifiuti in conformità ai requisiti della direttiva comunitaria sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;

infine, un caso, sollevato con la lettera di messa in mora espressa con decisione 2005/2004, relativo alla gestione dei rifiuti del sito industriale Zanussi di Conegliano Veneto (Treviso).

#### 3.3.4. *Le priorità.*

Dal complesso delle considerazioni svolte nella relazione, si possono ricavare le seguenti priorità, al fine di meglio garantire la corretta applicazione del diritto comunitario relativo alla materia dei rifiuti:

già si è detto della centralità — anche culturale ed economica — delle soluzioni da adottare per definire il tema della nozione giuridica di rifiuto;

per ciò che concerne l'obbligo di predisposizione dei piani di gestione dei rifiuti, ex direttiva 75/442/CE, appare indispensabile implementare le forme di cooperazione con le istituzioni comunitarie, fornendo adeguate e dettagliate informazioni sui piani regionali di smaltimento dei rifiuti, onde vanificare le procedure di infrazione in atto contro l'Italia ed adeguare i piani alla normativa europea;

in relazione alla tematica dei rifiuti da imballaggio, di cui alla direttiva 94/62/CE, è necessario inserire nei piani di gestione dei rifiuti un capitolo specifico relativo ai rifiuti di imballaggio, anche per la particolare rilevanza che il problema assume in Italia, paese che

risulta essere tra i maggiori produttori *pro capite* di tale tipologia di rifiuti;

altri aspetti nodali sono rappresentati dai veicoli fuori uso e dai rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, su cui la Commissione ha svolto specifici approfondimenti.

#### **4. La bonifica dei siti inquinati.**

Con lo sviluppo e la crescita dei sistemi di produzione, avvenuti nella prima metà del secolo scorso, si è avuta una crescita altrettanto rapida della pressione esercitata dagli uomini sui sistemi naturali e sulle risorse della Terra.

Nonostante gli ultimi decenni del XX secolo siano stati caratterizzati dall'accelerata innovazione tecnologica, dal miglioramento degli impianti industriali nonché da un rinnovato quadro normativo e regolamentare cresciuto di pari passo con la coscienza collettiva di salvaguardia e di tutela del bene ambientale e della salute, molte attività umane continuano ancora oggi a causare un notevole impatto nelle diverse matrici ambientali (aria, acqua, suolo e sottosuolo) attraverso le emissioni atmosferiche e idriche e, in particolare attraverso la produzione e lo smaltimento dei rifiuti.

Sebbene tale pressione sull'ambiente si manifesti durante tutto il ciclo di vita di un prodotto: reperimento delle materie prime, effettuazione del processo produttivo, distribuzione, vendita e consumo, lo smaltimento finale dei rifiuti e, in particolare di quelli industriali, rappresenta l'indice più significativo dell'impatto che l'attività umana può avere in un determinato contesto territoriale.

Fra il 1997 e il 2002, in Italia ed in molti altri Stati membri dell'Unione europea è stato registrato un forte aumento della produzione dei rifiuti derivanti dalle attività economiche, fra cui l'industria manifatturiera, quella mineraria, il settore edile (costruzione e demolizione) e l'agricoltura. In linea generale, le attività di tipo industriale sono responsabili di circa il 75% dei rifiuti prodotti, mentre il restante 25% deriva dalle attività di origine domestica. Dai dati pubblicati nel Rapporto Rifiuti 2004 (Fonte: APAT, ONR), nel 2002 in Italia sono stati prodotti circa 92,1 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, di cui 49,3 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi, 4,9 milioni di tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, 37,3 milioni di tonnellate di rifiuti da costruzione e demolizione e circa 401 mila tonnellate di rifiuti non determinati (per i quali non è stato possibile stabilire la categoria di attività produttiva (NACE) o il Codice dell'Elenco Europeo di appartenenza).

Al problema della produzione fa seguito quello della gestione e, in particolare, dello smaltimento finale di tali quantità di rifiuti che non sempre, purtroppo, avviene in maniera corretta se non addirittura illegale e criminale. È questo tipo di attività la causa principale della contaminazione e dell'inquinamento di vaste aree del territorio il recupero delle quali è diventato uno dei problemi ambientali di maggiore rilevanza sociale, economica e politica.

Tali situazioni infatti, oltre a rappresentare un pericolo per l'ambiente, lo sono anche per la salute umana, in quanto le sostanze che contaminano i suoli, il sottosuolo e le risorse idriche migrano facilmente attraverso i differenti comparti dell'ambiente fino a raggiungere la catena alimentare e di conseguenza il bersaglio a più elevata criticità: l'uomo.

Il problema delle bonifiche è quindi strettamente connesso con quello della gestione dei rifiuti, ed è in questo contesto che i lavori della Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti hanno posto una particolare attenzione a tale tematica, affrontandola sia in riferimento alle attività poste in essere dalle Regioni attraverso la redazione dei *Piani Regionali di Bonifica*, previsti dalla Legge 441/87, sia in riferimento alle attività definite dal « *Piano Nazionale di Bonifica e Ripristino Ambientale* » di cui all'articolo 1, della legge 426 del 1998, senza peraltro trascurare le molteplici segnalazioni e denunce provenienti in ordine a situazioni di degrado e di abbandono di aree del territorio ove, molto spesso, sono state verificate attività di illecito smaltimento.

#### 4.1. I piani regionali di bonifica dei siti contaminati.

Uno dei primi atti legislativi in tema di bonifica di siti inquinati è rappresentato dalla legge n. 441/87 che imponeva alle Regioni di elaborare i Piani Regionali di Bonifica, al fine di avere un quadro complessivo ed esaustivo delle aree e dei siti inquinati disseminati sul territorio nazionale.

Tale atto è stato perfezionato nel corso degli anni, prima con il Decreto del 16 maggio 1989, che lo ha integrato con la definizione di specifici criteri e linee guida per la redazione dei piani stessi, e poi con l'emanazione del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22, che viene considerato il documento cardine anche per quanto riguarda la pianificazione territoriale delle attività di bonifica dei siti inquinati.

Nello specifico, il c.d. Decreto Ronchi norma non solo i contenuti dei Piani ma anche le competenze delle Pubbliche Amministrazioni.

In merito ai contenuti dei Piani di bonifica delle aree inquinate è specificato che questi facciano parte integrante dei Piani regionali di gestione dei rifiuti e debbano contenere:

a) l'ordine di priorità degli interventi, basato su un criterio di valutazione elaborato dall'ANPA (oggi APAT);

b) l'individuazione di siti da bonificare e delle caratteristiche generali dell'inquinamento presente;

c) le modalità degli interventi di bonifica e di risanamento ambientale, che privilegino prioritariamente l'impiego dei materiali provenienti dalle attività di recupero dei rifiuti urbani;

d) la stima degli oneri finanziari;

e) le modalità di smaltimento dei materiali da asportare.

A disciplinare nel dettaglio alcune fasi è intervenuto il decreto ministeriale n. 471 del 1999. Nello specifico il decreto ministeriale all'articolo 17 disciplina l'individuazione dell'ordine di priorità degli interventi secondo i criteri di valutazione che l'APAT, tuttavia, non ha ancora stabilito ufficialmente.

L'ordine di priorità degli interventi deve individuare secondo l'articolo 17, comma 12, del decreto legislativo n. 22 del 1997:

- 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 le regioni intendono avvalersi per l'esecuzione d'ufficio;
- d) la stima degli oneri finanziari.

L'anagrafe, identificata dapprima nel decreto Ronchi (articolo 17) e poi nel decreto ministeriale n. 471 del 1999 (articolo 17) deve contenere, sulla base dei criteri definiti dall'APAT, sia l'elenco dei siti da bonificare, sia l'elenco dei siti sottoposti ad interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, di messa in sicurezza permanente nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi.

A nove anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 22 del 1997, con un percorso molto lento e faticoso, tutte le Regioni hanno definito il proprio piano di bonifica anche se molti dei documenti approvati risultano oggi da aggiornare se non addirittura da rielaborare.

Attualmente, come risulta da un lavoro predisposto dalla Direzione Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, solo per 11 Regioni (*Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Provincia di Trento, Umbria e Veneto*) si può parlare di un Piano Regionale di Bonifica *formalmente adeguato*; in 5 regioni (*Abruzzo, Liguria, Puglia, Sicilia e Val d'Aosta*) si ha una situazione in cui il Piano necessita di un aggiornamento, in funzione del fatto che le informazioni che contiene sono definite ormai datate; mentre in altri 5 casi (*Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche e Molise*) si rende necessaria una completa rielaborazione del Piano, in carenza di dati certi o non conformi alle indicazioni legislative.

Più in generale, comunque, l'analisi dei Piani regionali, evidenzia una carenza di informazioni specifiche; la maggior parte dei Piani, inoltre, è stata redatta seguendo interpretazioni individuali ed i contenuti sono stati integrati con una serie di informazioni di carattere generale o bibliografico che, a volte, non rispecchiano la reale situazione regionale.

Tali criticità tuttavia, sono riconducibili soprattutto ad una carenza di carattere normativo e regolamentare laddove risulta di difficile interpretazione, ad esempio, la definizione stessa di « *sito contaminato* » riferito all'illecita attività di abbandono dei rifiuti.

Proprio questa criticità ha fatto sì che molti Piani Regionali siano sovra o (più spesso) sotto-dimensionati rispetto alla realtà e che, in

ogni caso, non rispondano alla funzione per la quale sono stati pensati.

D'altro canto, la principale fonte di conoscenza della condizione in cui versa il territorio sotto il profilo dell'inquinamento di determinate matrici ambientali è rappresentata proprio dai Piani Regionali di Bonifica.

È auspicabile, in tal senso, prevedere una periodicità, almeno biennale, nell'aggiornamento dei Piani anche al fine di monitorare l'andamento dell'inquinamento e del ripristino ambientale del territorio degradato dai fenomeni di contaminazione.

È necessario inoltre, portare a compimento la realizzazione dell'anagrafe prevista dalla normativa, in modo di avere un quadro omogeneo sullo stato di inquinamento del territorio. L'anagrafe, tra l'altro, potrebbe essere a sua volta inserita in una banca dati a livello europeo, finalizzata ad identificare le tipologie di siti inquinati più diffuse, le priorità d'intervento, i sistemi adottati per la messa in sicurezza e la bonifica dei siti, al fine di un proficuo scambio delle esperienze effettuate nei diversi Paesi comunitari.

#### *4.2. Il piano nazionale di bonifica.*

Le attività di indagine conoscitiva su cui la Commissione parlamentare di inchiesta si è impegnata in questa XIV legislatura, per acquisire dati e conoscenze e prospettare, ove possibile, soluzioni alle problematiche riscontrate, hanno riguardato anche lo stato di attuazione del « Piano Nazionale » approvato con il ricordato decreto ministeriale n. 468 del 2001.

Le numerose audizioni dei rappresentanti delle istituzioni nazionali e locali, delle imprese, del mondo del lavoro e dei cittadini coinvolti dalle e nelle predette attività, nonché le missioni che la Commissione ha ritenuto di svolgere in alcuni dei siti inseriti nel piano (si ricordano, a tal proposito, le missioni svolte presso la Fibronit di Bari, nella zona industriale di Taranto, nell'area di Bagnoli, nella zona industriale di Porto Marghera, nel sito di Cengio) rappresentano la volontà comune di tutti i parlamentari membri, di porre al centro degli interessi istituzionali una tematica fortemente legata alle politiche di risanamento, di sicurezza, di sviluppo, e di sostenibilità ambientale che, come si è detto, denunciano ancora forti ritardi.

Se si considera che i cinquanta siti di interesse nazionale inseriti nel Piano sono situati nel territorio di tutte le Regioni; che oltre venti milioni di cittadini italiani vivono o lavorano nelle vicinanze di questi siti e, in tal senso, direttamente interessati, ovvero, indirettamente coinvolti dalla necessità che risorse pubbliche vengano investite nelle azioni di risanamento, si può ben comprendere quanto queste problematiche debbano trovare risposte soddisfacenti nell'azione politica ed amministrativa della classe dirigente del Paese.

Operare le iniziative volte al risanamento ambientale di questi territori, al recupero di intere aree industriali, alla riconversione di tali aree anche a fini produttivi diversi, significa, tra l'altro, recuperare i cittadini ad una maggiore fiducia nei confronti della politica e delle

istituzioni in genere; ma significa anche recuperare gli stessi cittadini ad un nuovo rapporto di fiducia verso il mondo imprenditoriale, a volte compromesso proprio da fatti di inquinamento e di abuso nei confronti di quel bene di proprietà comune che è l'ambiente.

Tali iniziative possono rappresentare tutto questo nonché, possono essere, se si superano ritardi e condizionamenti anche di carattere politico che, a volte, ne rallentano il corso, occasione per la creazione di nuove opportunità di lavoro, per lo sviluppo di attività di ricerca e di crescita di un tessuto economico produttivo basato sui servizi alle imprese e ai cittadini.

Il Piano Nazionale di Bonifica avviato nel 2001 può rappresentare un passo importante nel senso fin qui indicato anche se, ad avviso della Commissione, debbono essere fatti ulteriori sforzi da parte di tutte le realtà istituzionali pubbliche e imprenditoriali private che vi sono coinvolte, soprattutto nel senso di dotarlo di nuove e maggiori risorse economiche e, ove possibile, di meccanismi procedurali più rapidi che ne snelliscano l'impianto burocratico.

In tal senso appare molto positivo il ricorso alle procedure previste dall'articolo 14 (Indizione delle Conferenze di Servizio) della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo svolto dalla Direzione della Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Alla data del 17 gennaio 2006, per tutti i 50 siti inseriti nel Piano, risulta già effettuata l'attività di perimetrazione delle aree interessate dai progetti.

Le attività del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel campo delle bonifiche sono essenzialmente: la definizione dei criteri per l'individuazione dei siti inquinati di interesse nazionale, per la messa in sicurezza, per la caratterizzazione e per la bonifica e il ripristino ambientale dei siti medesimi con particolare riferimento a suolo, sottosuolo, falda, acque superficiali e sedimenti, aggiornamento e attuazione del Programma Nazionale di Bonifica (decreto ministeriale n. 468 del 2001) e formazione del piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie, ivi comprese quelle ex estrattive minerarie.

Negli otto anni trascorsi dall'emanazione dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Decreto Ronchi), il quadro normativo disciplinante le attività di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati si è definito:

*sotto il profilo tecnico*, attraverso l'emanazione del decreto ministeriale n. 471 del 1999 « Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e ss. mm. e ii. »;

*sotto il profilo dell'individuazione dei siti* di maggiore criticità con l'identificazione di 49 siti: 14 siti dall'articolo 1 della legge n. 426 del 1998, 3 siti dall'articolo 114 della legge n. 388 del 2000 – Finanziaria 2001, 23 siti con il « Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale » di cui al decreto 18 settembre 2001, n. 468, 9 siti dall'articolo 14 della legge 31 luglio 2002, n. 179 « Disposizioni

in materia ambientale ». Da notare che gli interventi da considerare sono in realtà 50 atteso che i siti di Gela e Priolo (sito unico nella legge n. 426 del 1998) rappresentano due realtà geografiche ben distinte;

*sotto il profilo finanziario* attraverso lo stanziamento ed il conseguente riparto disposto dal decreto ministeriale n. 468 del 2001 di circa 1.060 MLD di vecchie lire.

Al fine di dare puntuale attuazione al disposto legislativo dell'articolo 1 della legge n. 426 del 1998 che prevede che i Siti di Interesse Nazionale siano perimetrati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sentiti i Comuni territorialmente interessati, si è attivato un complesso sistema di consultazione con gli Enti locali che ha consentito finora di definire con decreto tutti i 49 perimetri dei siti di interesse nazionale.

Tale sistema può ben dirsi esteso anche al lavoro di questa Commissione che, ad esempio, anche a seguito di audizioni di amministratori locali, ha ritenuto utile rappresentare al Ministero dell'Ambiente, l'opportunità di estendere l'area perimetrale interessata dalle attività di bonifica del sito nazionale dell'Agro Aversano ad alcuni territori dei comuni di Acerra, Nola, Marigliano, Mariglianella, Brusciiano, San Vitaliano, Visciano, Saviano, Cicciano, Tufino, Casamarciano, Comiziano, Roccarainola e Cimitile.

Tale iniziativa, oltre ad aver raccolto il favore delle amministrazioni e delle comunità locali, è stata recepita dal Ministero dell'Ambiente con l'adozione del decreto di riperimetrazione dell'area in questione.

#### *4.3. Esame ed approvazione degli elaborati progettuali.*

Per l'esame e l'approvazione degli elaborati progettuali relativi agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di caratterizzazione, di bonifica e ripristino ambientale, la Direzione Generale per la Qualità della Vita ha fatto ricorso alle procedure previste dall'articolo 14 della legge n. 241 del 1990.

Pertanto, si sono svolte ripetute Conferenze di Servizi, istruttorie e decisorie, per esaminare gli elaborati presentati dai diversi soggetti privati e pubblici, titolari di aree ubicate all'interno dei perimetri dei siti di interesse nazionale ed, in taluni casi, le stesse sono avvenute nelle opportune sedi regionali onde consentire una più ampia partecipazione e, conseguentemente, un migliore apprendimento dei vari profili delle singole situazioni.

Ai fini altresì del progressivo riutilizzo delle aree inquinate, si è proceduto anche per stralci relativi ad aree ove sussistono realtà di deindustrializzazione e prospettive di riuso. È stato inoltre perfezionato un sistema per « svincolare aree comprese nei perimetri per le quali siano state accertate condizioni di conformità ai limiti tabellari per le rispettive destinazioni d'uso ». Analogamente è stata incrementata una specifica procedura per consentire la realizzazione di progetti



di interesse pubblico e di infrastrutture di pubblica utilità in aree comprese all'interno dei perimetri.

Da notare che, come previsto dal decreto ministeriale n. 471 del 1999 (articolo 10, comma 11) nei siti interessati, l'attuazione delle misure di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza e bonifica, avviene con modalità compatibili con la prosecuzione delle attività produttive ed in condizioni da garantire, comunque, la tutela della salute pubblica e dell'ambiente. In questa logica si sono semplificati i complessi meccanismi giuridici che governano gli interventi di dragaggio e formazione di casse di colmata in aree marittime e portuali.

Si sono tenute numerose riunioni sui siti di interesse nazionale, suddivise in:

*Riunioni Tecniche* sulle problematiche connesse con i Piani di caratterizzazione e i progetti preliminari e definitivi di bonifica nonché sugli interventi di messa in sicurezza d'emergenza dei suoli e delle falde, alle quali hanno partecipato i rappresentanti della Direzione, dei principali Istituti tecnico-scientifici italiani (APAT, ISS, ENEA, ICRAM, ISPESL) nonché delle tecnostutture locali (ARPA, PMP, LIP, etc.).

*Conferenze di Servizi istruttorie e decisorie*, alle quali hanno partecipato i rappresentanti dei principali Istituti tecnico-scientifici italiani (APAT, ISS, ENEA, ICRAM, ISPESL), dei Ministeri della Sanità e delle Attività Produttive, delle Regioni, degli Enti Locali, delle tecnostutture locali (ARPA, PMP, LIP, etc.), dei Commissari di Governo ove presenti, i rappresentanti sindacali, i rappresentanti dei Comitati di cittadini e delle associazioni ambientaliste.

Sempre in tema di bonifiche vanno ricordate le iniziative, intraprese dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio relative a:

1. censimento dei siti minerari abbandonati (articolo 22 della legge n. 179 del 2002);
2. approvazione del Piano straordinario di bonifica di aree industriali prioritarie comprese quelle ex estrattive minerarie con il Decreto interministeriale 31 luglio 2003 di approvazione del Piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli;
3. mappatura della presenza di amianto sul territorio nazionale e degli interventi di bonifica urgenti (articolo 20 della legge n. 93 del 2001).

#### 4.4. *Prospettive.*

Il notevole inquinamento delle principali matrici ambientali (aria, acqua superficiale, acqua sotterranea e suolo), provocato nel passato da notevoli carenze nel campo della gestione dei rifiuti e del controllo

dell'inquinamento indotto dall'industria, deve indurre il Paese ad attuare efficaci strategie di gestione del problema delle bonifiche, in modo che siano ambientalmente sostenibili.

All'estero il processo è già stato avviato da tempo e ciò può costituire uno stimolo affinché anche l'Italia si impegni seriamente ad adeguare i propri sistemi di gestione a quelli adottati da altri Paesi europei ed extraeuropei.

L'Italia ha avviato questo processo relativamente da poco tempo, avendo solo nel 1989, con il ricordato decreto ministeriale del 16 maggio 1989, varato un progetto serio per la valutazione dell'entità del problema che è il presupposto per realizzare una gestione delle bonifiche orientata alla sostenibilità ambientale.

Al fine di rendere concreto il contributo delle attività di bonifica, alla scelta di uno « sviluppo sostenibile », la Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti evidenzia come sia necessario perseguire i seguenti obiettivi:

migliorare il grado di conoscenza nel campo delle aree e dei siti industriali inquinati a livello nazionale;

sviluppare e applicare le tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale;

sviluppare attività di ricerca finalizzate alla sperimentazione sulle bonifiche e sul ripristino ambientale di ecosistemi compromessi dall'inquinamento;

sviluppare sistemi di monitoraggio e prevenzione dell'inquinamento sia del suolo che indotto nelle acque superficiali e sotterranee;

formare figure professionali ad elevata qualificazione nel campo delle bonifiche di aree e siti inquinati.

Il miglioramento del grado di conoscenza nel campo delle aree e dei siti industriali inquinati a livello nazionale rappresenta il punto chiave nella gestione sostenibile del problema delle bonifiche anche in virtù dell'elevato numero di situazioni presenti nel Paese e della grande varietà di tipologie di inquinamento che possono essere riscontrate sul territorio (siti di smaltimento abusivo di rifiuti, siti industriali dismessi, etc.).

In tal senso, costituisce un'indispensabile strumento di partenza e di supporto per le attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti inquinati, l'elaborazione di un quadro conoscitivo completo e affidabile della distribuzione e della qualità dei siti inquinati a livello nazionale.

Sarà inoltre estremamente utile ricorrere all'utilizzo di Sistemi Informativi Territoriali, che consentano la georeferenziazione dei siti e la gestione flessibile delle informazioni mediante banche dati correlate.

Lo sviluppo di attività di ricerca finalizzate alla sperimentazione sulle bonifiche e sul ripristino ambientale di ecosistemi compromessi dall'inquinamento, con particolare riferimento alle tecnologie di bonifica a basso impatto ambientale, è di fondamentale importanza

in quanto la mitigazione degli effetti dovuti all'impatto dei siti contaminati sull'ambiente impone l'utilizzo di tecnologie avanzate per l'eliminazione della fonte inquinante.

In passato, il ricorso a tecnologie di tipo chimico-fisico, hanno infatti dimostrato i loro limiti legati essenzialmente alla produzione di residui pericolosi che, a loro volta, debbono essere smaltiti ricorrendo all'utilizzo di impianti di discarica.

Anche in questo caso quindi, l'innovazione tecnologica gioca un ruolo essenziale nello sviluppo sostenibile ed in tale direzione di recente sono state sviluppate tecnologie basate sull'utilizzo di processi a basso impatto ambientale quali quelli biologici (bioremediation), che sono in grado di degradare e/o innocuizzare le sostanze inquinanti presenti sia nei siti industriali dismessi che nelle discariche di rifiuti.

Appare quindi comprensibile quanto sia necessario ed improcrastinabile dedicare sforzi e risorse alla ricerca e alla sperimentazione in questo promettente settore tecnologico attraverso l'attivazione di linee di sperimentazione sulle tecnologie innovative e a basso impatto ambientale di messa in sicurezza e bonifica di aree e siti industriali contaminati.

Al fine di attuare una vera prevenzione nel campo dell'inquinamento è necessario definire in ogni sito industriale potenzialmente contaminato l'entità e la capacità di diffusione delle eventuali fonti di contaminazione.

Il problema è strettamente collegato alla caratterizzazione delle matrici ambientali, normalmente effettuata mediante sistemi di monitoraggio e controllo. Tali sistemi debbono essere mantenuti in efficienza sia durante la fase di produzione industriale sia in quella di ripristino ambientale dopo la dismissione dello stabilimento, al fine di verificare che gli interventi adottati raggiungano l'obiettivo prefissato, costituito essenzialmente dal contenimento dell'eventuale inquinamento all'interno del sito sottoposto alle operazioni di bonifica.

Le metodologie di caratterizzazione, di monitoraggio e di controllo debbono essere classificate in funzione delle tipologie di inquinamento più diffuse sul territorio nazionale, al fine di normare e standardizzare le procedure e le tecniche da utilizzare.

Va detto, infine, che la soluzione del problema della bonifica dei siti inquinati in Italia è sicuramente condizionata dalla disponibilità di tecnici con competenza elevata e preparati ad affrontare la problematica in oggetto. Questa affermazione vale sia per il settore privato, nel quale è necessario sviluppare progetti di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale utilizzando le migliori tecnologie disponibili sul mercato internazionale, sia per il settore pubblico, nel quale è indispensabile valutare i risultati della progettazione elaborata dai soggetti privati.

Si ricorda, peraltro, che proprio la Pubblica Amministrazione è deputata dalle norme vigenti a perimetrare i siti inquinati e ad approvare i progetti di messa in sicurezza e/o bonifica (vedi le competenze del Ministero dell'Ambiente per i siti di interesse nazionale).

In tale contesto, appare evidente come si renda necessario dedicare cospicue risorse anche alle attività di formazione e di crescita di personale specializzato ad affrontare questa problematica.

### **5. I consorzi: bilanci e prospettive.**

Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (meglio conosciuto come Decreto Ronchi), di « Attuazione delle direttive n. 91/156 sui rifiuti, n. 91/689 sui rifiuti pericolosi, n. 94/62 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggi », ampiamente rivisitato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389 (detto anche Decreto Ronchi-bis), si è sforzato di dare un ordine più organico e sistematico in materia dei rifiuti, facendo grossa 'pulizia' della normativa preesistente. Con la nuova normativa il legislatore richiama, in particolare, il generale impegno dei soggetti pubblici o privati, coinvolti nella gestione dei rifiuti non solo ad incentivare il recupero dei rifiuti mediante la rigenerazione e produzione di energia, ma anche ad operare in termini di sensibilizzazione e di prevenzione. In questo senso l'articolo 3, decreto legislativo n. 22 del 1997, prevede che: « *le autorità competenti adottano, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni iniziative dirette a favorire, in via prioritaria la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti* » (...), « *mediante (...) la promozione di strumenti economici (...), azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori* ».

La Commissione ha dedicato particolare attenzione alle realtà consortili (il Consorzio obbligatorio degli oli usati, il Consorzio obbligatorio per le batterie al piombo esauste e i rifiuti piombosi, il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali, il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti e dei beni in polietilene, il Consorzio nazionale recupero e riciclo degli Imballaggi a base cellulosica ed il Consorzio recupero imballaggi in legno) analizzate nella loro dinamicità, con riferimento alle numerose iniziative da essi poste in essere, nella loro efficienza nonché nel più generale quadro dei principi nazionali e comunitari.

I Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti riuniscono le imprese che partecipano al ciclo di vita di alcuni materiali, dedicando particolare attenzione al loro recupero; essi si occupano anche di promuovere ed incentivare la raccolta ed il riciclo, offrendo consulenza gratuita ad aspiranti imprenditori del settore e a tutti i cittadini interessati.

La peculiarità che riguarda tali Consorzi obbligatori, è la duplice presenza di un sistema ad organizzazione privatistica, che garantisce un elevato grado di imprenditorialità, ed un sistema di tipo pubblicistico, che assicura l'indirizzo ed il controllo sull'operato del Consorzio, attraverso la partecipazione dei rappresentanti dei Ministeri dell'Ambiente e dell'Industria negli organi consortili, nonché attraverso i decreti ministeriali di attuazione per la gestione di esso, previsti dalla legge istitutiva.

In un mercato delicato come quello dei rifiuti, l'improvvisazione non paga e difatti le singole imprese, in particolare quelle di piccole

dimensioni, sono fuori dalla portata dei costi per la raccolta, il trasporto e lo smaltimento. Così un notevole contributo e aiuto nella gestione dei rifiuti, viene proprio dai Consorzi obbligatori, i quali con il capillare sistema di raccolta organizzato, ed un sistema di distribuzione equa dei costi, toccano tutto il territorio nazionale.

In sostanza, attraverso i Consorzi obbligatori, alcune imprese demandano per legge, all'organizzazione comune il potere di disciplinare attività di recupero e smaltimento, di determinati rifiuti. In questi termini ci troviamo di fronte ad un organismo nel quale convivono due esigenze contrapposte, quella di politica ambientale e salute pubblica e quella economica o di autonomia imprenditoriale, legata alla possibilità di riciclaggio.

Sia la protezione ambientale, che l'attività economica sono, come si è più volte ribadito nel corso della presente Relazione, principi tutelati dal nostro ordinamento.

Con riferimento all'operatività di siffatti principi, con particolare riguardo ai consorzi obbligatori, si impongono alcuni interrogativi.

Trattandosi, come si è detto, di consorzi che operano secondo un modello di obbligatorietà, e nel quale convivono interessi contrapposti, come si giustifica il limite alla libera iniziativa economica delle imprese che vi fanno parte? Quale sarà la corretta ponderazione degli interessi in gioco? L'esigenza di tener conto della forte connessione degli aspetti economici con la politica ambientale, venne sottolineato dalla Comunità europea, nel I Programma di Azione in materia ambientale del 22 novembre 1973: si diceva che lo sviluppo delle attività economiche nella Comunità, dipendeva dal miglioramento delle condizioni di vita attraverso la eliminazione degli inconvenienti ambientali e la salvaguardia delle risorse naturali.

Al fine di prevenire e ridurre l'inquinamento, questo ed i due successivi Programmi di Azione in materia ambientale, hanno proposto il principio « chi inquina paga ». Con l'Atto unico europeo del 1986, il principio suddetto è stato previsto solennemente all'articolo 130 R, tra le linee d'azione della politica comunitaria in materia ambientale.

Alla base della norma si ribadisce l'importanza per la tutela dell'ambiente, del principio « chi inquina paga » al fine di disincentivare chi inquina, attribuendogli i costi dell'inquinamento causato; il principio, sempre in base all'articolo 130 R, viene poi ricollegato agli strumenti « dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente », privilegiandosi la prevenzione piuttosto che la riparazione dei danni già causati. La 'costituzionalizzazione' del principio « chi inquina paga » nell'ordinamento comunitario, attraverso l'articolo 130 R, ha comportato che, una volta recepito l'Atto unico europeo con la legge 23 dicembre 1986, n. 909, la 'costituzionalizzazione' riguardasse anche il nostro ordinamento.

È necessario quindi tener conto del principio comunitario, peraltro richiamato dalle leggi di istituzione dei Consorzi obbligatori, per capire il bilanciamento degli interessi presenti nei peculiari organismi.

Da quanto sopra osservato, deriva che il principio « chi inquina paga » viene fatto rientrare nel nostro ordinamento, tra i limiti posti legislativamente al diritto di cui all'articolo 41 della Costituzione.

Infatti, accanto alla proclamata libertà di iniziativa economica ex articolo 41, comma 1, si afferma al comma 2 che essa « non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana » pertanto « la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali » (comma 3). In sostanza la libertà in oggetto non è incondizionata, ma incontra dei limiti qualora si ponga « in contrasto con l'utilità sociale », addirittura in tal caso si chiede l'intervento del legislatore ad imporre programmi opportuni affinché l'attività economica « possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Orbene, dato che la salvaguardia ambientale, che è l'obiettivo istituzionale dei Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti, rientra nel concetto di « utilità sociale », consegue la incompatibilità con l'articolo 41 Cost., di qualsiasi norma ordinaria che non sia conforme al principio 'chi inquina paga'. L'obbligatorietà del Consorzio trova pertanto giustificazione, finora, nella « utilità sociale » dell'attività di raccolta e recupero di rifiuti a prevenzione dell'inquinamento, da esso svolta; mentre la limitazione dell'iniziativa economica di ciascuna impresa obbligata a partecipare è necessariamente posta affinché l'attività imprenditoriale « sia indirizzata e coordinata a fini sociali ». Ciò deriva indirettamente per aver demandato al Consorzio l'organizzazione comune di gestione.

Peraltro lo stesso Decreto Ronchi nei principi generali, precisa all'articolo 2 che « la gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ».

Riguardo l'obbligo di far parte al Consorzio obbligatorio, posto in capo alle imprese coinvolte nella gestione dei rifiuti, da più parti ci è chiesto se, in un'ottica di stampo pluralista, che comporta l'autodeterminazione e la competizione tra soggetti sociali e dove il limite costituzionale alla forme di associazione obbligatoria assume rilievo centrale, questo meccanismo violi l'articolo 18, Cost., nel suo aspetto negativo, corrispondente alla libertà di ciascun soggetto di non aderire ad associazioni. In effetti l'articolo 18 garantisce la generica libertà di tutti i cittadini di associarsi per lo svolgimento di certe attività, la cui finalità non sia vietata ad essi da legge penale; allo stesso tempo, il risvolto negativo della norma lascia liberi i cittadini nella formazione o meno di associazioni per perseguire i loro fini leciti.

Tuttavia se si ritiene, come avviene ormai pacificamente in dottrina, di dover applicare l'articolo 18 anche alla figura delle imprese consorziate, la libertà di non associazione non sarebbe violata con il meccanismo consortile obbligatorio, poiché il legislatore nell'imporre tale partecipazione adduce motivi di protezione ambientale, facendosi pertanto portatore di interessi pubblici. In sostanza in presenza di un concorso di interessi pubblici e privati, lo Stato portatore degli interessi collettivi e generali per eccellenza, è legittimato a fare dei bilanciamenti con gli altri valori costituzionali, anche a svantaggio di interessi privati come nel nostro caso, quello della libertà di associazione.

Altro problema da affrontare in materia di Consorzi obbligatori per la gestione dei rifiuti, riguarda l'aspetto del loro finanziamento.

Gli aspetti organizzativi ed economici sono elementi determinanti per il reale funzionamento dei Consorzi: l'adeguata disponibilità finanziaria rappresenta lo strumento economico che garantisce l'operato del Consorzio.

Di ricorso a strumenti economici si parlava già nell'ambito della politica comunitaria in materia ambientale. In questo caso il richiamo ai contributi, per garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali consortili, trova fondamento nella direttiva n. 75/439, articolo 14 per il Consorzio obbligatorio degli oli usati, nella direttiva n. 91/157, articolo 7 per il Consorzio obbligatorio delle batterie, ed entrambe derivano dal principio generale «chi inquina paga». Le leggi di istituzione nazionali assoggettano le imprese consorziate al pagamento di contributi al Consorzio, per finanziare i costi sostenuti nello svolgimento delle attività consortili, conformemente al principio secondo cui si fanno ricadere sul responsabile dell'inquinamento, i costi necessari per evitarlo o ridurlo. Sul terreno aziendale la raccolta si traduce in un costo per gli operatori, così si pone un vincolo di destinazione agli strumenti economici, nella fattispecie i contributi sulle quantità degli oli immessi al consumo per il Coou, il sovrapprezzo per il Cobat ed i contributi di riciclaggio per il Consorzio nazionale degli oli vegetali, che è di finanziamento al Consorzio obbligatorio.

Un esame complessivo del sistema induce a registrare, accanto ad indubbe positività, alcune inefficienze dovute, probabilmente, alla posizione monopolistica dei consorzi.

Deve costituire, pertanto, motivo di adeguato approfondimento, sia a livello legislativo che imprenditoriale, l'eventualità di una graduale trasformazione degli attuali consorzi da obbligatori in volontari, per un verso aprendo l'esperienza consortile ai benefici della concorrenza e, per altro, facendo attenzione a che ciò non comporti facili scorciatoie fondate sull'impropria quanto perniciosa equivalenza tra volontarietà e riduzione dei costi di sostenibilità ambientale.

Non deve essere esclusa, in definitiva, la percorribilità di una linea di tendenza mirante a consentire e ad alimentare sempre più estese forme consortili od associative in competizione con l'istituzione obbligatoria.

### *5.1 La gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi: il sistema CONAI.*

Nell'ultimo triennio il sistema CONAI ha ottenuto risultati che possono essere definiti soddisfacenti: alla fine del 2004 il sistema consortile ha raggiunto un risultato di recupero complessivo dei rifiuti di imballaggio pari al 62,6% del totale dell'immesso al consumo. Tale risultato costituisce un valore superiore rispetto alle previsioni effettuate lo scorso anno e all'obiettivo di recupero complessivo stabilito dalla direttiva europea per il 2008.

A fronte di un aumento dell'immesso al consumo oramai stabilizzato intorno all'1% annuo, la crescita del recupero è stata superiore,

determinando una drastica riduzione del ricorso alla discarica. Rispetto a qualche anno fa, quando in discarica finivano i due terzi dei rifiuti di imballaggio, la situazione si è rovesciata; secondo le ultime stime il tal quale « non trattato » è ormai sceso ampiamente sotto il 60%.

Il riciclo continua a costituire la quota più importante del recupero complessivo, confermando anche per il 2004 un incremento di circa il 7% in più rispetto allo scorso anno. Si passa da 5.926.000 di tonnellate del 2003 ai 6.371.000 tonnellate del 2004, che rappresentano il 53,7% del totale dell'immesso al consumo, una percentuale vicina all'obiettivo da raggiungere per il 2008 (55%).

Nell'arco del periodo 1998-2004 i volumi di imballaggio riciclati provenienti da raccolta differenziata sono cresciuti di oltre 1,5 volte passando dal 28% al 40% del totale riciclato. Il riciclo degli imballaggi industriali è cresciuto nello stesso periodo di oltre il 58%. Il recupero energetico si attesta all'8,9% del recupero totale.

Dall'analisi di questi dati appare evidente come il raggiungimento del 35% di raccolta differenziata sull'intero territorio nazionale è senz'altro vincolato alla raccolta dei rifiuti di imballaggio, i quali tuttavia da soli non garantiscono il raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla normativa vigente (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n.22), nei confronti del quale diventa indispensabile la raccolta differenziata non solo delle frazioni merceologiche similari, ma anche della frazione organica.

Allo stesso tempo, appare in modo evidente che l'obiettivo di una sempre maggiore riduzione dell'utilizzo della discarica può essere raggiunto solo attraverso una gestione integrata dei rifiuti, cioè raggiungendo un equilibrio fra tutte le fasi previste dal sistema.

Sulla base dei dati sopra esposti inoltre, può essere evidenziato che, sebbene il dato del recupero su scala nazionale sia già superiore all'obiettivo stabilito dalla nuova Direttiva imballaggi per il 2008, e quello del riciclo è solo di poco inferiore all'obiettivo complessivo da raggiungere in tale anno, il sistema, per poter funzionare necessita ancora di interventi diretti a rafforzare, in primo luogo, l'impegno delle amministrazioni locali.

In questo quadro deve essere letto l'Accordo Quadro ANCI-CONAI che ha consentito l'avvio e lo sviluppo della raccolta dei rifiuti di imballaggi, la quale, a sua volta, ha indotto la crescita della raccolta differenziata complessiva che resta comunque, a livello nazionale, lontana dall'obiettivo in ragione, da un lato, del mancato sviluppo di raccolte dedicate a determinate classi merceologiche dei rifiuti e, dall'altro, delle differenti velocità di marcia dell'intero sistema tra le tre aree geografiche del Paese.

Ad un Nord quasi ovunque in condizioni di eccellenza infatti, (con due Regioni – Lombardia e Veneto – al disopra del 40% di raccolta differenziata, dunque ben superiore al 35% previsto dalla legge) e con una raccolta di imballaggi di origine domestica dell'ordine dei 65 kg per abitante, si contrappongono un Centro e soprattutto un Sud – con le specificità delle Regioni in emergenza – ben lontani da risultati accettabili.