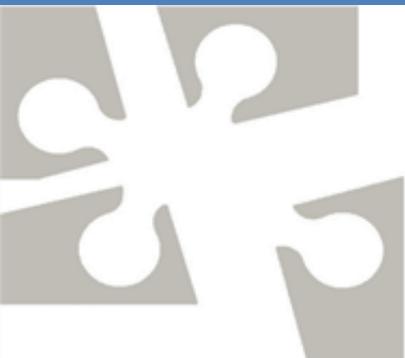




Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

BONIFICA DELLE AREE INQUINATE IN LOMBARDIA



Missione valutativa promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Ambiente e Protezione civile

Executive Summary

Missione Valutativa n. 18/2019



Bonifica delle aree inquinate in Lombardia

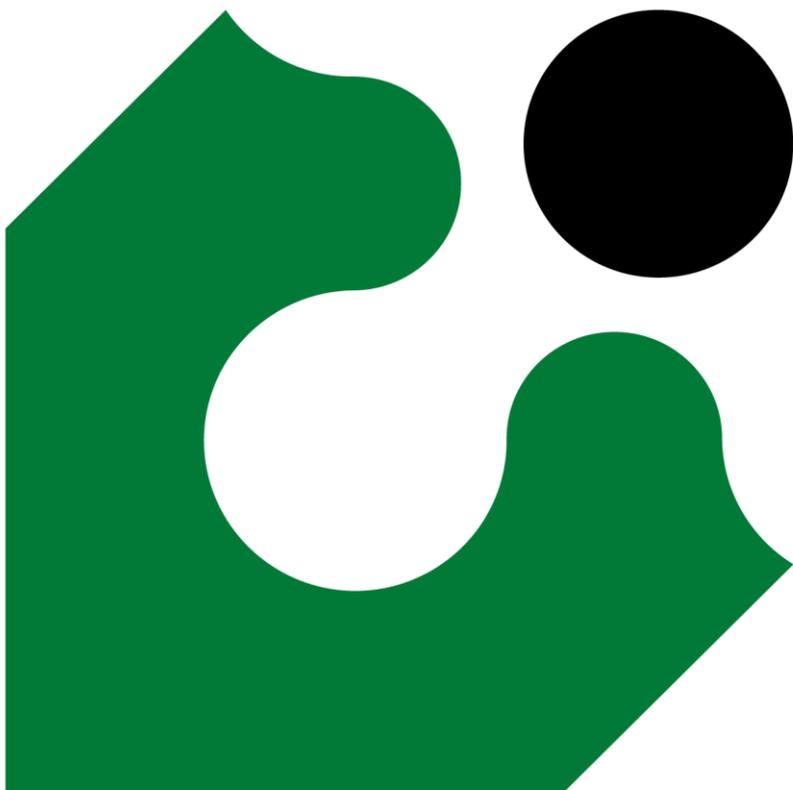
Missione valutativa

Executive Summary

190722TER

Settembre 2020

Direttore scientifico: Armando De Crinito
Dirigente responsabile: Armando De Crinito
Responsabile di progetto: Antonio Dal Bianco



Bonifica delle aree inquinate in Lombardia: Missione valutativa

Rapporto finale

promosso dal Consiglio regionale della Lombardia

nell'ambito della Convenzione

(Codice PoliS-Lombardia: 190722TER)

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Armando De Crinito

Project Leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca:

Serena Ghirlandi, Mariano Tenuta, borsisti PoliS-Lombardia

Alessandro Banterle, Sara Valaguzza, Elisa De Marchi, Eduardo Parisi - Università degli Studi di Milano

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

Executive Summary

Nell'ambito del Programma Triennale di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale è stata condotta una missione valutativa riguardante la "Bonifica delle aree inquinate" sul territorio lombardo. Il suolo e le falde acquifere costituiscono risorse di primaria importanza per il benessere dell'uomo e degli ecosistemi, ed è quindi di fondamentale importanza che siano protetti dai fenomeni di consumo e degrado a cui vengono sottoposti a causa dalle attività antropiche. La responsabilità della tutela del suolo è attualmente demandata alle Regioni, che hanno il compito di garantirne la sostenibilità con l'obiettivo ultimo di raggiungere l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050. Con il d.lgs. 152 del 2006 alle regioni è stato affidato l'incarico di gestire i procedimenti tecnico-amministrativi dei processi di bonifica e sono state definite "le procedure, i criteri e le modalità di svolgimento", come sancito dall'art. 239 del Titolo V – Bonifica dei siti contaminati. Lo stesso titolo disciplina inoltre gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale.

In tale contesto, lo scopo della presente missione valutativa è stato quello di effettuare un'analisi dei procedimenti tecnico-amministrativi relativi alla gestione delle bonifiche ambientali, con particolare riferimento a (i) l'analisi aggiornata dello stato dell'arte in materia di aree contaminate sul territorio lombardo; (ii) l'individuazione e caratterizzazione dei procedimenti riguardanti aree dove gli episodi di contaminazione risalgono ad eventi pregressi o interessano impianti realizzati prima che entrassero in vigore le normative attuali; (iii) l'analisi delle azioni di rivalsa intraprese sul territorio regionale, delle loro motivazioni e dei loro esiti, nonché della loro incidenza sulla gestione dei procedimenti; (iv) l'analisi dettagliata e approfondita del database AGISCO (banca dati principale sui procedimenti di bonifica) per una eventuale ottimizzazione del sistema di raccolta ed utilizzo dei dati; (v) Il confronto della normativa Lombarda con altre realtà nazionali di particolare interesse per costituire un riferimento di "best practices".

Per rispondere agli obiettivi della missione, l'indagine si è basata su un'analisi tecnica dei dati già disponibili nel database AGISCO e su una raccolta dati *ad-hoc* effettuata tramite interviste ad un campione rappresentativo di comuni lombardi selezionati sulla base delle dimensioni demografiche, del numero e della tipologia dei procedimenti in essere e pregressi. La ricerca ha avuto inizio dall'analisi dei più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa lombarda sul tema, al fine di individuare le maggiori aree di contenzioso. Da tale approfondimento è emersa una significativa tendenza a dilatare il campo di applicazione della disciplina anche al di fuori del dato letterale, al fine di ricomprendere situazioni non mappate dalla normativa, quali ad esempio il caso dell'inquinamento pregresso o della trasformazione societaria coinvolgente il proprietario incolpevole. È stato così possibile fornire un contributo sia per la scelta dei comuni campione cui dirigere le interviste sia nella predisposizione del questionario da sottoporre agli operatori del settore. Lo studio delle opinioni raccolte da oltre venti funzionari attivi in comuni lombardi direttamente impegnati nella gestione di procedimenti di bonifica ha poi permesso di individuare le principali problematiche organizzative e procedurali della regolazione in materia di bonifiche. Tutti gli spunti di ragionamento forniti dagli

operatori pubblici del settore sono stati in seguito approfonditi tramite la verifica degli aspetti normativi citati, l'analisi del contenzioso amministrativo e civile e la ricerca di fonti dottrinali.

Da questo studio è emerso uno stato particolarmente problematico con riferimento sia alla suddivisione di competenze tra enti amministrativi – anche in seguito ad alcuni processi di riforma che hanno profondamente modificato la struttura organizzativa degli enti ad area vasta – sia alla gestione dei procedimenti di bonifica, spesso inficiati da carenze di comunicazione, lacune normative (ad esempio in punto di tempi del procedimento e ipotesi di sospensione) e mancato coordinamento tra enti coinvolti nel procedimento, soprattutto in seguito alla riforma dell'istituto della conferenza di servizi apportata con l. n. 124/2015. Gli spunti offerti sono stati poi calati nel contesto della normativa regionale lombarda, al fine di individuare possibili aree di azione. Tale operazione è stata accompagnata da un confronto tra la normativa regionale esistente e la normativa vigente nelle altre diciannove regioni d'Italia e da una ricerca di fonti dottrinali che hanno portato a individuare alcuni spunti utili in una prospettiva *de iure condendo*.

I risultati della missione fotografano lo stato attuale dei numerosi procedimenti di bonifica sul territorio Lombardo (numero di procedimenti in corso, tipologia delle risorse impiegate per la gestione delle bonifiche, soggetti responsabili, ecc.).

Stato dei procedimenti

Dei 5663 procedimenti di bonifica analizzati nella missione valutativa, la maggior parte, circa il 46% pari a 2607 procedimenti, riguarda siti bonificati, mentre circa il 21 % riguarda siti non contaminati (721) e non contaminati a seguito di analisi di rischio (AdR) (455). Ciò significa che oltre la metà dell'insieme di partenza insiste su siti che oggi tecnicamente si intendono non oggetto di ulteriore attenzione da parte di ARPA. Solo il 33% dei procedimenti di bonifica fa riferimento a siti ancora contaminati (957), potenzialmente contaminati (850) o da accertare (73) e che necessitano di ulteriori interventi da parte delle autorità preposte.

Quasi il 50% dei procedimenti di bonifica riguarda aree industriali (dismesso o in attività), mentre il 19% interessa impianti di stoccaggio di carburanti. Le altre tipologie di procedimenti interessano la gestione dei rifiuti (discariche etc.), i rilasci accidentali di sostanze e altre non meglio precisate cause. I procedimenti di bonifica censiti differiscono anche in base allo stato del sito. Un congruo numero di procedimenti analizzati riguarda siti bonificati (2423) a fronte di 935 procedimenti che riguardano siti contaminati e altri 832 che interessano siti potenzialmente contaminati. Gli altri procedimenti riguardano siti non contaminati.

La collocazione geografica dei siti oggetto di procedimenti di bonifica risente dell'evoluzione delle attività che hanno interessato il territorio regionale e in particolare della presenza di attività industriali che sono una delle principali cause di inquinamento dei siti, con una netta prevalenza quindi nelle province della fascia pedemontana e dell'area metropolitana milanese, mentre sono numericamente meno importanti nelle province a vocazione prevalentemente agricola della Lombardia.

L'incidenza dei procedimenti di bonifica conclusi, a seguito della redazione della certificazione di avvenuta bonifica da parte degli enti competenti, non è uniforme nel territorio regionale. Anche la durata media dei procedimenti di bonifica, che è di circa 4 anni, è differenziata per provincia.

Rilevante anche il numero dei procedimenti 1.193, aperti da più di 10 anni.

Risorse pubbliche e private

La maggior parte dei procedimenti di bonifica (90% rispetto ai 1938 procedimenti per cui è valorizzata l'informazione) è a carico di soggetti privati, siano essi responsabili dell'inquinamento o proprietari/gestori dell'area. L'intervento pubblico è solo residuale e limitato ai casi in cui non sia possibile individuare con certezza il responsabile dell'inquinamento o dove il responsabile dell'inquinamento non provveda a bonificare il sito (salvo poi rivalersi sullo stesso) o ancora riguarda aree di proprietà pubblica (discariche etc.). va tuttavia segnalato che in AGISCO questo tipo di informazione è valorizzata solo in una parte (circa un terzo) dei procedimenti.

La responsabilità dei procedimenti di bonifica è associata a tempi di conclusione più contenuti. Quando è un soggetto privato a farsi carico delle operazioni di bonifica, i tempi medi di conclusione dei procedimenti sono infatti in media inferiori di quasi tre anni rispetto alla durata di un intervento effettuata da un soggetto pubblico (rispettivamente 4,96 e 6,53 anni).

L'analisi degli interventi pubblici apre un'ulteriore considerazione sulle problematiche di gestione dei procedimenti da parte dei Comuni di minori dimensioni. Infatti, il tempo medio di gestione di un procedimento di bonifica con intervento pubblico in un comune con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti è di 7,5 anni rispetto a una media di 5,9 anni per i comuni con dimensioni superiori ai 10.000 abitanti.

Non sono disponibili informazioni sugli oneri sostenuti dai privati. Le uniche informazioni disponibili sulle spese per i procedimenti di ripristino dei siti contaminati sono quelle relative agli interventi finanziati da Regione Lombardia. Il totale dei contributi liquidati da Regione Lombardia al 31 dicembre 2019 per operazioni di bonifica ammonta a 271.624.025,49 di euro, pari a poco più del 80% del totale dei contributi impegnati (331.046.894,07 di euro) e ha interessato 118 procedimenti di bonifica pari a circa la metà dei procedimenti classificati con intervento pubblico in AGISCO. Il contributo medio per procedimento di bonifica finanziato da risorse regionali, tenendo come riferimento le risorse impegnate, è di circa 2,8 milioni di euro. Partendo dal costo medio per procedimento di bonifica finanziato da Regione Lombardia che ha raggiunto lo stato di bonificato (2,04 milioni di euro) e moltiplicando tale costo per i procedimenti di bonifica che in AGISCO hanno la stessa condizione (2610), si ottiene un esborso complessivo per operazioni di ripristino ambientale dei siti contaminati pari a 5,3 miliardi di euro.

Cause di sospensione dei procedimenti di bonifica

È bene precisare che ad oggi non è disponibile l'informazione riguardante la casistica dei procedimenti di bonifica sospesi. Dall'indagine presso i comuni è emerso che le tra le ragioni che possono determinare la sospensione di un procedimento si segnalano:

- inerzia del proponente e/o mancanza di risorse economiche del soggetto privato responsabile della messa in sicurezza dell'area;

- necessità di intervento dell'ente pubblico che ha difficoltà nell'anticipare e successivamente recuperare le somme investite dalla regione;
- procedimenti giudiziari/amministrativi in atto ed eventuali ricorsi (in linea generale sono questi i casi in cui le sospensioni tendono a durare più a lungo, anche per decenni);
- difficoltà nell'individuazione del responsabile dell'inquinamento;
- cause legate nello specifico alla tipologia e all'estensione della contaminazione.

Inquinamenti pregressi

I procedimenti gestiti secondo la vigenza dell'art. 17 d.lgs. 22/97 e D.M. 471/99 rappresentano il 29% dei procedimenti totali, hanno infatti una durata media leggermente superiore rispetto a quella dei procedimenti gestiti secondo la nuova normativa ed un numero considerevole (584 procedimenti, 35%) di procedimenti ancora aperti. In generale il procedimento descritto dal d.lgs. n. 152/2006 ha introdotto nel settore un approccio *risk-based* che viene apprezzato da tutti gli operatori del settore intervistati. Si segnala come la nuova normativa non abbia risolto i dubbi in materia di retroattività degli obblighi di bonifica generando un elevato livello di contenzioso che ha provocato l'intervento della giurisprudenza. Quest'ultima, nell'opera di colmare la lacuna legislativa, ha espresso un *favor* per il nuovo impianto normativo stabilito con d.lgs. n. 152/2006, il cui ambito di applicazione è stato così notevolmente ampliato, al punto che il nuovo testo unico è oggi considerato applicabile a qualsiasi tipo di evento inquinante, anche antecedente all'emanazione del Decreto Ronchi, in ragione della primarietà della tutela degli interessi alla salute umana e all'ambiente.

Azioni di rivalsa

Le azioni di rivalsa intentate dagli enti pubblici per rivalersi sui responsabili dell'inquinamento delle spese sostenute per gli interventi di bonifica non sono presenti in AGISCO o nella sezione finanziaria di competenza della Regione. Le interviste non hanno consentito di approfondire questo aspetto. È assente l'informazione sulla capacità di recupero delle somme da parte degli enti locali. I pochi casi di rivalsa riportati dagli operatori intervistati sono particolarmente problematici, in ragione sia della difficoltà di individuare tutti i profili di responsabilità in capo al soggetto proprietario, anche laddove colpevole dell'inquinamento, sia di recuperare le somme pure laddove vi siano pronunce giurisdizionali che accertino una responsabilità.

AGISCO

L'attuale banca dati contiene sia dati tecnici che procedurali e costituisce un sistema informativo unico a cui fanno riferimento gli Enti interessati dal procedimento di bonifica (anche se di fatto attualmente utilizzato solo da ARPA e da Regione Lombardia).

La piattaforma AGISCO, nata dall'unificazione delle due banche dati di Regione e di ARPA, è in uso presso ARPA Lombardia da dicembre 2012. Nel 2013 è stato inoltre effettuato il riversamento delle

informazioni provenienti dalla banca dati regionale e sono state testate e messe a punto le diverse funzionalità della piattaforma.

Nel 2016 è stata invece attivata all'interno del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) una Rete dei Referenti con l'obiettivo di addivenire ad una struttura condivisa dei dati che consenta di costruire un quadro completo a livello nazionale sui siti contaminati a prescindere da struttura e contenuti delle singole anagrafi e/o banche dati regionali. Una volta definita una struttura condivisa, la banca dati sarà realizzata nel sistema informativo nazionale. Tuttavia, per chi come Regione Lombardia ha già una propria anagrafe, continuerà ad utilizzarla e la renderà interoperabile con la nazionale in modo che i dati confluiscono direttamente anche nel sistema centrale.

Nel corso della missione valutativa l'interrogazione del database AGISCO ha evidenziato alcune criticità di rilievo riguardanti la struttura stessa del database, spesso mancante di informazioni aggiornate e lacunoso rispetto ad alcuni campi di compilazione ritenuti, invece, di primaria importanza ai fini di un'analisi efficace e completa delle bonifiche. Le principali problematiche riscontrate riguardano:

- Assenza di informazioni su numerosi campi di compilazione.
- Aggiornamento dei dati.
- Correttezza dei procedimenti.
- Mancata condivisione del database.

Si rileva inoltre l'assenza di alcune informazioni (responsabile dell'inquinamento, proprietà del sito, tipologia di intervento, attivazione delle garanzie) che consentirebbero di avere un quadro informativo a supporto dell'intervento pubblico.

Per superare tali criticità si propone di realizzare un nuovo sistema di gestione dei procedimenti che dovrebbe permettere da un lato di avere a disposizione dati omogenei, aggiornati e validati in merito allo stato di tutti i siti presenti nel database e, dall'altro, mettere a disposizione dell'utente uno strumento efficiente per la compilazione e la trasmissione dei dati in base alla fase dell'iter amministrativo raggiunto. Alcune soluzioni sono state adottate con successo nella Regione Marche e consentono di avere una mappatura di alcune informazioni rilevanti sulle bonifiche.

Analisi giuridica

L'analisi giuridica, supportata da alcune interviste ad altre Regioni, ha portato a evidenziare alcuni punti critici emersi dal confronto tra norme regionali e a ipotizzare ambiti di intervento normativo, da valorizzare anche nell'ottica del regionalismo differenziato.

Dal confronto tra normative regionali e dalla rielaborazione effettuata anche in base all'approfondimento giuridico sui temi analizzati, è stato possibile evidenziare l'opportunità di:

- ridurre il livello di frammentazione e di rigidità della regolazione tramite un più esteso ricorso ad atti di *soft law* quali le linee guida;

- specificare la delega funzionale ai comuni in maniera da distinguere tra enti di diversa dimensione e di dettagliare ruoli e responsabilità di ATS e ARPA nell'ambito della conferenza di servizi;
- individuare un ordine di priorità degli interventi che sia coerente con le specifiche esigenze di RL;
- ricomprendere esplicitamente nell'ambito di applicazione della disciplina le fattispecie di inquinamento pregresso;
- specificare maggiormente alcuni passaggi procedurali (ad esempio in tema di gestione delle tempistiche, sospensioni, poteri di controllo e sostituzione) senza necessariamente ricorrere alla disciplina ex 241/1990;
- riformulare il meccanismo della rivalsa, tramite un più efficace coordinamento degli interventi a livello locale e la previsione di meccanismi di controllo sull'operato degli enti;
- rendere maggiormente uniforme il sistema di raccolta di dati, anche tramite l'adozione di meccanismi di comunicazione obbligatori;
- sollecitare l'impiego di tecniche di bonifica moderne, sostenibili e differenziate in base alle esigenze tecniche del caso di specie.

Per quanto concerne il profilo del regionalismo differenziato, dall'analisi della bozza di intese di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, sono stati evidenziati diversi riferimenti in materia di ambiente e bonifiche, riguardanti, nello specifico la potestà legislativa e regolamentare della Regione in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e il tema specifico della bonifica dei siti inquinati, sotto il profilo sia procedimentale sia relativo a competenza in materia di gestione e finanziamenti di siti di interessi nazionali e/o regionali.

Con riferimento al primo aspetto citato, le proposte regionali si concentrano sull'allargamento della competenza regionale in materia ambientale, al fine di fornire un contributo al conseguimento degli obiettivi di salvaguardia ambientale di livello nazionale ed europeo e di meglio organizzare lo svolgimento delle funzioni amministrative ad essa attribuite in tali ambiti. Alla luce dei risultati della missione valutativa, tali proposte potrebbero essere sviluppate al fine di produrre una normativa regionale unitaria in tema di bonifiche, che riduca il livello di frammentazione ad oggi riscontrato e che sia attenta alle opportunità fornite dalle nuove tecniche di regolazione flessibile, anche al fine di risolvere casi non mappati dalla normativa statale (cfr. inquinamento pregresso, ambito oggettivo di applicazione della normativa rispetto allo smaltimento di rifiuti, etc.).

Per quanto concerne il secondo profilo considerato dai documenti delle proposte, è possibile notare come molte delle tematiche per cui si chiedono ambiti più ampi di autonomia sarebbero idonee a fornire strumenti concreti alla regione per risolvere numerose criticità riscontrate con riferimento ai procedimenti di bonifica (con riferimento, ad esempio, a controllo e verifica degli interventi di bonifica, poteri di identificazione del soggetto responsabile e di ordinanza e irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di bonifica dei siti contaminati).

Come risulta evidente dall'analisi svolta, il riparto di competenze segmentato che caratterizza la

normativa attuale è idoneo a produrre conflittualità e inefficienze, non creando un sistema coordinato, collaborativo e integrato di competenze. In quest'ottica, l'accentramento delle funzioni in capo alla regione – sperimentato già in alcuni contesti, come quello toscano – può essere idoneo a evitare passaggi procedurali e a risolvere potenziali inerzie.

Tali linee di riforma potrebbero essere implementate anche alla luce di ulteriori profili evidenziati in questa ricerca, relativi, in particolare, all'opportunità di: (i) specificare la disciplina valida per le tempistiche procedurali e per le ipotesi di sospensione; (ii) ampliare il ricorso all'accordo di programma quale strumento di collaborazione tra enti coinvolti nel medesimo procedimento di bonifica, per casi di particolare complessità; (iii) introdurre meccanismi regionali di controllo sull'operato degli enti responsabili della bonifica; (iv) rivedere il meccanismo di rivalsa, eventualmente attraverso l'attivazione di un tavolo tecnico che coinvolga la Corte dei Conti; (v) individuare meccanismi di ADR (es. tavoli di pre-contenzioso, mediazione ambientale) per evitare contenziosi estenuanti.

Nel complesso i risultati della missione valutativa offrono numerosi spunti di riflessione e indicazioni di intervento al legislatore regionale che, a partire dall'analisi delle principali criticità riscontrate, potrà innestare le azioni necessarie per migliorare e ricalibrare l'intervento regionale sui procedimenti di bonifica.