

**Le transazioni ambientali tra danno e responsabilità:
il caso di Porto Marghera**

Dott.ssa Carlotta Rovesti

*"Le superfici
cioè la prima cosa che l'occhio registra
sono spesso più eloquenti del loro contenuto..."*

Iosif Brodskij

da Fondamenta degli incurabili

a mia madre e Renzo

Sommario

<i>Introduzione</i>	5
CAPITOLO I. QUADRO CONOSCITIVO STORICO NORMATIVO	8
1.1. CONTESTO NORMATIVO	8
1.1.1. L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA DEL "PRINCIPIO CHI INQUINA PAGA", DEL DANNO AMBIENTALE E DELLA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI	8
1.1.2. I SITI DI INTERESSE NAZIONALE (SIN)	15
1.2. CONTESTO GIURIDICO DI PORTO MARGHERA	21
1.2.1. CENNI STORICI	21
1.2.2. CRONISTORIA DELLA NORMATIVA DI PORTO MARGHERA	22
CAPITOLO II. PROFILI DI LEGITTIMITÀ E CRITICITÀ	33
2.1. LE TRANSAZIONI AMBIENTALI COME MOMENTO DI INCONTRO TRA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI E DANNO AMBIENTALE?	33
2.1.1. RAPPORTO TRA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI E DANNO AMBIENTALE	33
2.1.2. LE TRANSAZIONI AMBIENTALI	36
2.2. LE TRANSAZIONI AMBIENTALI NEL CASO DI PORTO MARGHERA	43
2.2.1. LE TRANSAZIONI CON LE IMPRESE, DAL PROCESSO A OGGI	43
2.2.2. EFFICACIA ED EFFICIENZA DELLE TRANSAZIONI	48
2.2.3. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI	57
<i>Conclusioni</i>	61
<i>Bibliografia</i>	65

Introduzione

La gestione dei siti contaminati rappresenta uno dei maggiori problemi ambientali a livello non solo nazionale¹, ma anche Europeo². A livello comunitario le stime sul numero dei siti variano da 300.000 a 1,5 milioni, con una spesa preventiva per il ripristino che va dai 59 ai 109 miliardi di euro³. Le politiche comunitarie intraprese in tema di siti contaminati⁴, sono indirizzate verso una strategia del suolo che pone quattro obiettivi fondamentali⁵: intensificare la sensibilizzazione sul tema, sviluppare la ricerca, integrare la protezione del suolo nelle politiche nazionali, creare una legislazione per un suo uso sostenibile. L'Unione Europea ha segnalato con la Direttiva 2004/35/CE che l'esistenza dei numerosi siti contaminati oltre a comportare rischi significativi per la salute e la perdita di biodiversità, possono costituire, in caso di mancanza di intervento, un'ulteriore fonte di contaminazione futura. Anche in Italia si registra un numero elevatissimo di siti inquinati, sono infatti 15.000 quelli potenzialmente contaminati, 1.500 i siti minerari abbandonati e 57 i siti di interesse tra nazionali e regionali. Tutti questi siti hanno un punto in comune: l'estrema lentezza delle procedure attinenti alle loro bonifiche e la difficoltà economica dato lo sforzo straordinario che si richiede in termini di risorse.

Due elementi importanti per raggiungere un adeguato *standard* di difesa ambientale, sono: la certezza della normativa e la prevedibilità delle decisioni. Entrambi i requisiti, se sussistono, rendono la “variabile ambientale” più facilmente gestibile da parte delle imprese⁶. Allo stesso modo, quando non sono presenti, rendono il danno ambientale strumentale agli interessi in gioco a scapito di una efficiente protezione. Le incertezze e contraddizioni caratterizzano la normativa ambientale italiana in tema ambientale non fanno altro che incentivare il contenzioso anziché creare un'efficace sistema di tutela dell'ambiente⁷.

¹ ISPRA, Ricapitolando l'ambiente - Annuario dei Dati Ambientali 2014-2015- 62/2015, consultabile al sito <<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/ricapitolando-lambiente-annuario-dei-dati-ambientali-2014-2015>>

² Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti istituita con L. 6.2.2009, n. 6, Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità (approvata il 12.12.2012), doc. XXIII, n. 14 della XVI legislatura, p. 14. Per approfondire lo stato delle bonifiche dei siti contaminati nell'Unione Europea si veda "Progress in management of contaminated sites" European Environment Agency, disponibile al sito <<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/progress-in-management-of-contaminated-sites-3>> (Ultima consultazione 23 Settembre 2015).

³ FONDERICO, F., Alla ricerca della «pietra filosofale»: bonifica dei siti contaminati, danno ambientale e transazioni globali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 9, p. 919.

⁴ Cfr. EU (2013), Decision N. 1386/2013/EU of the European Parliament and the Council, 20 November 2013, General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' (OJ L 354/171, 28.12.2013). Oltre alla Direttiva 2004/35/CE, sul tema si veda EU Waste Framework, Framework Directive (2000/60/EC); EU Groundwater Directive (2002/118/EC); EU Directive on Nitrates from Agricultural Sources (91/676/EEC); EU Integrated Pollution Prevention and Control Directive (2008/1/EC).

⁵ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The implementation of the soil thematic strategy and ongoing activities, consultabile al sito <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0046>> (Ultima consultazione 07 settembre 2015).

⁶ POZZO, B., Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2011, 3, p. 114.

⁷ ANILE, F., *Danno ambientale: Le nuove norme. Disciplina per la tutela risarcitoria e il raccordo con il sistema delle bonifiche*, Milano, 2007, p. 76.

La tutela dell'ambiente data la sua diretta influenza sulla salute e l'economia e le sue particolarità intrinseche, si affida a sistemi diversi da quelli di "command & control" e fa sempre più spesso ricorso a misure economiche negoziate o strumenti flessibili⁸. Questo è necessario per poter adattarsi alle variabili, difficoltà e ai diversi interessi che caso per caso si pongono.

Un esempio è Porto Marghera. Il rapporto tra Porto Marghera e il territorio limitrofo è da sempre conflittuale, dopo quasi mezzo secolo di attività industriali ad alto impatto ambientale, nonostante le ingenti somme di denaro spese per far fronte alle emergenze e nel tentativo di ripristinare le condizioni ambientali e sanitarie che permettessero di garantire la sopravvivenza del patrimonio ambientale ed artistico di Venezia e della sua laguna, quest'ultima si presenta oggi come un ambiente fortemente contaminato in tutte le sue componenti. Si pone fra i siti di preminente interesse nazionale. Tutto ciò è da attribuire alla prolungata carenza di una normativa che inquadrasse l'effettivo stato delle conoscenze in materia, e quando questa ci fu ad una sua sostanziale inosservanza, continuata nel tempo, cui si affiancò la carenza di controlli da parte delle autorità competenti. Tra le soluzioni quindi che si sono delineate per far fronte in modo celere all'attuale stato di compromissione, ci sono le transazioni ambientali. La situazione è molto complessa: le transazioni si pongono infatti da intersezione tra differenti ordinamenti (nazionale e comunitario), tra diverse "discipline sostanziali" (bonifica dei siti contaminati, danno ambientale), e "processuali" (giurisdizione)⁹, ma anche tra diversi interessi e finalità (tutela dell'ambiente, iniziativa economica).

La presente analisi intende proporre uno spunto di riflessione su responsabilità ambientale, bonifica e transazioni. La tesi rileva i rapporti tra la disciplina della responsabilità per danni ambientali e la bonifica dei siti contaminati nel contesto dei siti di interesse nazionale, in particolare analizzando i profili di legittimità e di criticità delle transazioni ambientali di Porto Marghera alla luce del D.L. Protezione ambientale, Legge 13/2009, Art. 2.

Per arrivare a ciò sarà indispensabile riepilogare in modo parallelo, da un lato il contesto normativo, europeo e nazionale, in tema di siti di interesse nazionale e transazioni ambientali, dall'altro ricapitolare la storia del sito veneziano e gli strumenti giuridici che lo hanno supportato. Nel primo capitolo analizzerò quindi la parte normativa e la storia di Porto Marghera, dedicando una particolare attenzione alla applicazione concreta della normativa illustrata. Nel secondo capitolo, sempre mantenendo il parallelismo tra normativa e caso concreto, analizzerò in via teorica i rapporti tra danno ambientale, bonifica e transazioni ambientali, per poi passare ad una considerazione sui profili di legittimità della transazione ambientale, sia a livello teorico che nel caso di Porto Marghera.

⁸ PERNICE M., *Bonifica e danno ambientale: l'utilizzo dei moduli negoziali*, in *Ambiente & Sicurezza*, 5 aprile 2011, p. 56.; Cfr. MASTRODONATO, G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, pp. 707-732; CLARICH, M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 1, 2007, p. 219.

⁹ FONDERICO, F., *Alla ricerca cit.*, p. 924.

Estremamente ampio è il materiale che si può trovare sul caso di Porto Marghera ed estremamente complessa è la sua situazione socio politica ambientale. Ovvio dunque che questa ricerca, non esaustiva, si riservi il solo scopo, di illustrare dal punto di vista giuridico la transazione ambientale quale strumento alternativo stragiudiziale in campo ambientale e i punti di criticità che la sua applicazione ha incrociato nel caso concreto.

Mi piacerebbe rappresentare con un'immagine l'impostazione di questa ricerca: due strade parallele che percorrono la stessa direzione ma che forse non arrivano mai ad incontrarsi. Da una parte la normativa, dall'altra il caso concreto (ma anche: da una parte la disciplina delle bonifiche e dall'altra del danno ambientale, da una parte la giurisdizione, dall'altra il diritto privato, da una parte la tutela dell'ambiente e dall'altra lo sviluppo economico). La transazione può essere uno strumento-ponte tra le due strade, uno strumento che consente di modellare la normativa alla realtà e alla necessaria gestione flessibile dell'ambiente¹⁰. L'importante però è che la tutela dell'ambiente rimanga ben fondata su un una base autoritativa che ponga vincoli e regolamentazioni pubblicistici e che persegua il raggiungimento degli interessi collettivi del popolo. Ci si chiede se questa transazione sia stata efficace e quali siano state le variabili e gli interessi che hanno permesso e spinto a arrivare a questo compromesso.

¹⁰ MASTRODONATO, G., *Gli strumenti cit.*, pp. 709 e ss.

Capitolo I. Quadro conoscitivo storico normativo

1.1. Contesto normativo

1.1.1. L'evoluzione legislativa del "Principio chi inquina paga", del Danno ambientale e della Bonifica dei siti contaminati

La tutela dell'ambiente è stata trascurata per decenni sia dall'ordinamento europeo che da quello italiano; i tardivi interventi legislativi, lacunosi ed episodici, hanno prodotto una serie di gravi problemi a cui si deve far fronte. Oggi, dall'altro lato, assistiamo al c.d. fenomeno dell'"inquinamento legislativo". Fenomeno rilevante nella normativa ambientale conseguenza sia dall'aumento esponenziale della normativa di settore che dall'ambiguità del testo delle disposizioni spesso formulate con un linguaggio poco chiaro. Il mancato raccordo e coordinamento tra le numerose normative rende l'applicazione della legge sempre più distante dai suoi obiettivi: la carenza di chiarezza nel testo legislativo non fa che provocare continue oscillazioni nella stessa giurisprudenza, rendendo così la normativa soggetta a interpretazioni che possono dar luogo ad inosservanze.

Vero è che il Diritto ambientale è indissolubilmente legato alla scienza e alla ricerca, e si contraddistingue per essere in continua evoluzione, tale dunque da costringere il giurista a trovare un equilibrio tra le diverse scienze che lo condizionano nonché a individuare sempre nuovi strumenti interpretativi¹¹. L'approccio che è stato più diffusamente adottato nella tutela dell'ambiente è sicuramente di tipo antropocentrico anziché *ecocentrico*: il diritto stesso è una "scienza sociale", il cui protagonista è l'uomo. Di conseguenza è in rapporto all'uomo che l'ambiente viene il più delle volte preso in considerazione¹². Le scelte legislative risultano allora confuse, sovente incoerenti, sicuramente inorganiche e instabili perché influenzate dalla politica, dunque dalle sue continue oscillazioni, ed anche dalle esigenze dell'economia, troppo spesso in contrasto con le questioni legate alla salvaguardia dell'ambiente.

Oggi, in Italia, lo *status* giuridico del Diritto ambientale¹³, oggetto di ricerche da parte di dottrina e giurisprudenza, ha acquisito una precisa autonomia, così come il concetto giuridico di "ambiente"¹⁴ seppur con un certo ritardo. Tale "ritardo culturale"¹⁵ ha fatto sì che solo a partire dalla riforma della Carta Costituzionale nel 2001¹⁶, il termine "ambiente"¹⁷ fosse introdotto nel titolo V della Costituzione, benché privo di una

¹¹ GRASSI, S., *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2008, pp. 1114-1115; Cfr. ROSA, R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, I, Padova, 2012, pp. 233-235.

¹² ROSA, R., *Profili cit.*, p. 234.

¹³ Tra i manuali in materia vedi DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2000; LUGARESI, N., CALICETI, E., *Diritto dell'Ambiente*, Padova, 2015.

¹⁴ Tra le sentenze che escludono l'esistenza di un autonomo concetto giuridico di ambiente troviamo: Cons. St., sez. IV, 1 aprile 1991, n. 257 in *Giust. civ.* 1991, I, p., 2512, secondo cui "nell'attuale ordinamento giuridico non è dato riscontrare l'esistenza di un bene ambiente come autonoma categoria giuridica direttamente tutelabile nella sua globalità"; Cfr. Corte Cost., 19 luglio 1996, n. 259 in cui si ribadisce il "diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale".

¹⁵ Cfr. ROSA, R., *Profili cit.*, p. 235.

¹⁶ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

¹⁷ Art. 117, comma 2, lett. s), Cost.: "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

definizione giuridica¹⁸. Già da prima, in verità, l'interpretazione giurisprudenziale e le elaborazioni dottrinali lo avevano elevato ad interesse pubblico primario ed assoluto¹⁹. Rimangono ancora oggi molti vuoti legislativi che andrebbero colmati per consolidare in maniera definitiva il valore costituzionale dell'ambiente²⁰.

Dagli anni '70 la protezione dell'ambiente entra a far parte dei compiti e degli obiettivi della Comunità Europea²¹. L'Atto Unico Europeo²² del 1986 inserisce nel Trattato di Roma un nuovo titolo dedicato interamente all'ambiente²³, sancisce i principi, i criteri direttivi, e permette l'armonizzazione delle discipline nazionali in materia ambientale²⁴. Tra i principi cardine sanciti sia a livello internazionale che a livello europeo, troviamo quello "chi inquina paga"²⁵, a cui si affiancano quello di prevenzione e di precauzione²⁶. Il concetto di "esternalità" è ciò che ha permesso l'affermarsi del "*polluter pays principle*": il danno

¹⁸ Cfr. ROSA, R., *Profili cit.*, pp. 233-283.

¹⁹ Il principio costituzionale di diritto dell'ambiente si è sviluppato attraverso una lettura estensiva degli artt. 3, 9, 10, 11, 32, 41, 42, 44 e attraverso i principi già presenti nel Diritto europeo ed internazionale. In tal senso: Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463; Corte cost., 30 dicembre 1987 n. 641, in *Foro it.*, 1988, p. 694; Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210 in *Foro it.*, 1988, I, p. 333.

²⁰ Cfr. ROSA, R., *Profili cit.*, pp. 233-283; Per un quadro completo vedi GRASSI, S., *Tutela cit.*, pp. 1119-1122.

²¹ Commissione C.E., *Prima comunicazione sulla politica ambientale* [(SEC 71) 2616 def.] del 22-1-1971. Cfr. *Boll. C.E.*, n. 9-10, 1971, 58; per le ulteriori tappe del lungo iter legislativo comunitario è necessario segnalare i sei *Piani di azione* in materia ambientale (*primo Piano*: 1973-1977, in cui si recepisce il principio "chi inquina paga"; *secondo Piano*: 1977-1981, che afferma il criterio secondo cui "prevenire è meglio che curare"; *terzo Piano*: 1982-1986; *quarto Piano*: 1987-1992; *quinto Piano*: 1993-2000; *sesto Piano*: 2001-2012); per un approfondimento Cfr. QUARANTA, A., *L'evoluzione della politica ambientale e della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006, pp. 3-38.

²² L'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986, entrato in vigore 1 luglio 1987, ha emendato il Trattato di Roma del 1957 con il quale si è istituita la Comunità economica europea.

²³ Inserisce il Titolo VII "Ambiente" costituito dagli articoli 130R, 130S, 130T, con i quali la Comunità si propone "di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente, di contribuire alla protezione della salute umana, di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali".

²⁴ Cfr. artt. 130R comma 1; 130R commi 2, 3, 4; 130T; 130R; 130S; 8A; 100A; 118A. Per approfondire l'iter evolutivo del diritto europeo dell'ambiente si veda RIZZO, A., *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione Europea. Dall'Atto unico Europeo al Trattato di Lisbona*, in GIUFFRIDA, R. (a cura di), *Diritto Europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, pp. 3-35.

²⁵ Enunciato per la prima volta nella OECD recommendation of the council, n. C (72) 128, il 26 febbraio 1972 "guiding principles concerning International economic aspect"; lo si trova anche al punto 16 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 5 giugno 1972 e nella Convenzione sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose, Lugano 21-22 giugno 1993. Il principio è stato definito la prima volta in ambito europeo nell'allegato alla racc. 75/436/Euratom, CECA, CEE, 3 marzo 1975. Per un approfondimento sulle origini storiche ed il significato del principio cfr. MELI, M., *Il principio chi inquina paga*, in *Danno e responsabilità*, 2009, pp. 811-818. Nella Parte I del D.lgs. 152/2006, rubricata "disposizioni comuni e principi generali", troviamo l'enunciazione dei principi generali relativi a tutte le diverse discipline di settore, di derivazione costituzionale e comunitaria. All'art. 3-bis si fa espressamente rinvio ai principi costituzionali e comunitari. Gli artt. da 3 bis a 3 sexies, sono stati introdotti con l'intervento correttivo del D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4. Per un commento si veda LUGARESÌ, N., *Commento a Parte I - Disposizioni comuni e principi generali*, in N. LUGARESÌ - S. BERTAZZO (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente: con commento e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2009, pp. 53-84; per un'analisi critica sul punto vedi SALANITRO, U., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, 1, pp. 104-110; GIAMPIETRO, F., *I principi ambientali nel D.lgs. n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008, 6, pp. 505-512.

²⁶ Il Principio di prevenzione compare nel Trattato CEE (Trattato di Roma), così come modificato dall'Atto Unico Europeo, all'art.130R, secondo cui "L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità."; il Trattato di Maastricht del 1993, che modifica il Trattato costitutivo CEE, introduce il principio di precauzione all'art. 130R punto 2, il quale, a livello internazionale, era già stato riconosciuto nella Carta mondiale della natura adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite del 1982 e sancito al principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro firmata durante la conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo dal 3 al 14 giugno 1992. Con il Trattato di Amsterdam del 1997 gli articoli ricevono una nuova numerazione, l'art. 130R diventa l'art. 174 TCE. Tutti questi principi li ritroviamo attualmente nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea all'art. 191.

all'ambiente va inteso, secondo una definizione economica, come esternalità negativa ossia come l'insieme degli "effetti svantaggiosi provocati sull'attività di produzione e/o di consumo di un individuo dall'attività di produzione e/o di consumo di un altro individuo, che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti"²⁷. In caso di danno all'ambiente sarà dunque la comunità a dover sopportare costi e svantaggi (dove si intenda per svantaggi anche quelli legati alla diminuzione della qualità della vita²⁸) di cui l'inquinatore non si è fatto carico²⁹. Tale principio è per natura legato all'analisi economica, perché "l'inquinamento è visto essenzialmente quale elemento che crea disfunzioni all'interno del libero mercato"³⁰, crea cioè una c.d. "esternalità negativa". Si è prevista allora, l'"internalizzazione" dei costi ambientali: i soggetti che abbiano arrecato un pregiudizio all'ambiente hanno l'obbligo di prevenire e provvedere a proprie spese al risarcimento dei danni.

La politica comunitaria, riflessa in quella degli Stati membri, ha così cercato di responsabilizzare ulteriormente *the polluter*, stabilendo, oltre ad obblighi di natura riparatoria e risarcitoria in caso di danno all'ambiente, regole preventive e di precauzione con lo scopo di condizionare le attività potenzialmente lesive, anche ove gli effetti dannosi non fossero ancora evidenti. Il principio, già inserito nel Trattato della Comunità europea, è stato ribadito dalla Commissione Europea allorché ha presentato il Libro Verde sulla responsabilità civile per danno ambientale al Consiglio, al Parlamento e al Comitato Economico e Sociale Europeo il 14 maggio del 1993³¹. Tale strumento, benché non vincolante, vuole dare piena attuazione al principio "chi inquina paga", e si pone come obiettivo l'armonizzazione dei profili risarcitori delle politiche ambientali nei diversi sistemi degli Stati membri. Esso diventa strumento di indirizzo per le successive iniziative di settore finalizzate a introdurre, nonché orientare a istituire una responsabilità generale per colpa, e un'altra di tipo oggettivo in caso di attività considerata pericolosa; proponendo l'istituzione di un fondo d'indennizzo collettivo per i danni non imputabili ad un soggetto individuato. Nel febbraio del 2000 viene pubblicato il Libro Bianco sulla responsabilità per danni ambientali³², che definisce in modo più attento il "danno all'ambiente" (distinto in danno alla biodiversità e in danno alla contaminazione dei siti), il principio di irretroattività

²⁷ BAUMOL, W., OATES, W., *The theory of Environmental Policy*, Cambridge, 1988, tratta da ALBERTON, M., *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2011, p. 175.

²⁸ Il c.d. "danno esistenziale" è stato oggetto di forti controversie giurisprudenziali; per approfondire tale profilo cfr. PRATI, L., *Il danno ambientale e la bonifica dei siti contaminati. La nuova disciplina dopo il D.lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Roma, 2008, pp. 17-31.

²⁹ ALBERTON, M., *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2011, pp. 174-177.

³⁰ MELI, M., *Il principio chi inquina paga*, in *Danno e responsabilità*, 2009, p. 811.

³¹ *Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente*, Bruxelles, in G.U.CE n. C/149 29 maggio 1993. Il "Libro Verde" è un atto atipico, privo di forza giuridica, attraverso il quale la Commissione illustra un determinato settore da disciplinare, propone le proprie linee guida e le modalità per poter affrontare specifiche problematiche.

³² *Il Libro Bianco sulla responsabilità per danni ambientali*, in COM(2000)66 definitivo, Bruxelles, 9 febbraio 2000. Secondo la definizione riportata sul portale dell'Unione Europea <http://europa.eu/documentation/official-docs/index_it.htm> (Ultima consultazione 7 settembre 2015): "i Libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Talvolta fanno seguito a un Libro verde pubblicato per promuovere una consultazione a livello europeo. Mentre i Libri verdi espongono una gamma di idee ai fini di un dibattito pubblico, i Libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione".

e il sistema di imputazione della responsabilità. Dispone inoltre la necessità di un nuovo strumento: il *financial responsibility*, ossia la costruzione di un mercato assicurativo che possa coprire i rischi di danni ambientali³³. Nel gennaio del 2002 la Commissione presenta la proposta di Direttiva per introdurre un regime che preveda come prima misura risarcitoria la riparazione in forma specifica del danno³⁴. La direttiva verrà approvata il 21 aprile 2004³⁵, in linea con il principio “chi inquina paga” e con l’obiettivo di armonizzare i sistemi di responsabilità degli Stati membri. La Direttiva 2004/35/CE, composta da 21 articoli e 6 allegati, rappresenta una normativa di contenuto generale, che accantona i risultati insufficienti e deludenti della logica “settoriale”, vale a dire della strategia intrapresa fino all’emanazione della Direttiva stessa, volta all’emanazione di normative specifiche e ad ambiti di tutela circoscritti³⁶.

Si vuole sottolineare che a livello comunitario è assente una specifica disciplina concernente la bonifica dei siti contaminati: essa è integrata in quella sulla responsabilità per danni ambientali. A conferma di ciò si può notare che uno degli obiettivi principali della Direttiva consiste proprio nel prevedere la decontaminazione e il ripristino di molti siti inquinati³⁷. L’esperienza italiana relativa alla responsabilità per danno ambientale e alla bonifica dei siti contaminati si può articolare in due momenti, suddivisi dalla Direttiva 2004/35/CE e dal suo recepimento con il D.lgs. n. 152/2006³⁸. Prima del 2006 il nostro ordinamento prevedeva tre differenti discipline inerenti al danno ambientale: l’art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349³⁹; l’art. 17, comma 2, D.lgs. 5 febbraio 1997⁴⁰, n. 22; l’art. 58, comma 2, D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152⁴¹.

³³ QUARANTA, A., *L’evoluzione della politica ambientale e della disciplina del danno ambientale nella politica comunitaria*, in GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La responsabilità cit.*, pp. 19-24.

³⁴ *Id.*, cit., pp. 25-30.

³⁵ Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, pubblicata in G.U. UE. L. 143/56 del 30 aprile 2004. Per un commento Cfr. GIAMPIETRO, F., *La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l’esperienza Italiana*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2004, 9, pp. 805-814; per una analisi critica della direttiva cfr. GIAMPIETRO, P., *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: la nuova direttiva n. 2004/35/CE*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2004, 10, pp. 905-908; per una illustrazione della disciplina cfr. ALBERTON, M., *La quantificazione cit.*, pp.197-225.

³⁶ MONTANARO, R., *La Direttiva sulla responsabilità ambientale nel quadro della disciplina europea in materia di ambiente*, in GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La responsabilità cit.*, pp. 41-43. Esempi di discipline specifiche e settoriali: Direttiva n. 75/442/CEE modificata dalla Direttiva n. 91/156/CEE che regola lo smaltimento dei rifiuti; Direttiva n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi; Direttiva n. 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

³⁷ A conferma: Primo considerando: “Nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute, e negli ultimi decenni vi è stata una forte accelerazione della perdita di biodiversità. Il non intervento potrebbe provocare in futuro ulteriori contaminazioni dei siti e una perdita di biodiversità ancora maggiore. La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato. Occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno”; Art. 6 Azione di riparazione; Art. 7 Determinazione delle misure di riparazione, Direttiva 2004/35/CE.

³⁸ Il D.lgs. 152/2006 è entrato in vigore 29 aprile 2006, ed è intitolato “Norme in materia ambientale”. Esso nasce dall’attuazione della delega conferita al Governo con la L. 15 dicembre 2004, n. 308 recante “Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente”.

³⁹ Pubblicata sulla G.U. n. 162 il 15 luglio 1986; abrogata con D.lgs. 152, 3 aprile 2006, art. 318. Per un approfondimento si veda ANILE, F., *Danno cit.*, pp. 21-42.

⁴⁰ Il c.d. Decreto Ronchi, pubblicato in G.U. n. 38 il 15 febbraio 1997, in attuazione delle Direttive 91/156/CEE (rifiuti), 91/689/CEE (rifiuti pericolosi), 94/62/CE (imballaggi e rifiuti di imballaggi), dettagliata da D.M. 25 ottobre 1999 n. 471; abrogato con D.lgs. 152/2006 (art. 264 lett. i). Per un quadro complessivo vedi GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La bonifica dei siti contaminati. I nodi interpretativi e tecnici*, Milano, 2001; Per un commento vedi VIPIANA PERPETUA, P.M. (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: Aspetti problematici*, Padova, 2002.

⁴¹ Pubblicato nel S.O. n. 101/L G.U. n. 124 il 29 maggio 1999; abrogato con D.lgs. 152/2006.

Gli ultimi due Decreti regolavano gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale degli impianti o aree che potessero essere considerati fonti d'inquinamento, ma solo in particolari situazioni di danno ambientale: nel primo caso solo in presenza di un sito contaminato e, nel secondo, a fronte di scarichi nelle acque.

L'art. 18 della L. 349/1986 concerneva invece tutti i tipi di danno ambientale non oggetto di discipline settoriali, o danni per i quali non fosse possibile la bonifica o il ripristino ambientale di acque, suolo, sottosuolo. Nonostante assumesse una applicazione di tipo "residuale e concorrente rispetto alle altre norme citate"⁴², la L. 349/86 è da considerarsi disposizione fondamentale ed innovativa in materia di danno ambientale: è la prima disciplina a riconoscere una rilevanza autonoma al "danno arrecato all'ambiente", dove "ambiente" viene inteso come concetto unitario solo grazie alle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali⁴³. L'attuazione pratica delle discipline era stata molto deludente. Le normative vennero così abrogate con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (ad eccezione del comma 5, dell'art. 18. L. 349/86)⁴⁴ con cui si è tentato di riformare l'intera legislazione in materia ambientale, cercando di coordinarla, riordinarla, razionalizzarla e integrarla, al fine di renderla più efficace rispetto agli strumenti previgenti, nonché conforme alla Direttiva 35/2004/CE. Il D.lgs. 152/2006, c.d. Testo unico ambientale o Codice dell'ambiente (anche se di Codice ha ben poco, visto che l'impostazione denota l'accostamento di diverse discipline settoriali), entra in vigore il 29 aprile 2006, è costituito da sei Parti, suddivise in Titoli e Capi, ed è composto da 318 articoli. A causa della non corretta trasposizione della Direttiva 2004/35/CE, l'Italia ha subito il 31 gennaio 2008 una procedura di infrazione⁴⁵ da parte della Commissione europea⁴⁶ e nel 2012 le è stato nuovamente contestata l'adozione di norme in violazione della Direttiva⁴⁷. Il legislatore italiano per adeguarsi alle indicazioni europee è intervenuto con l'articolo 5-bis del D.L. 25 n. 135 nel settembre 2009⁴⁸ e nel 2013 con l'art. 25 della Legge n. 97⁴⁹, con il quale sono stati modificati i profili di incompatibilità tra il D.lgs. 152/2006 e la disciplina comunitaria ed è stata così chiusa definitivamente la procedura di infrazione.

⁴² ALBERTON, M., *La quantificazione cit.*, pp. 227-228.

⁴³ BOCCONE, G., *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale. Aggiornato al D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Santarcangelo di Romagna, 2007, pp. 111-160; Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Foro it.*, 1996, I, 3062: "L'ambiente, inteso in senso unitario come bene pubblico complesso, caratterizzato dai valori estetico-culturale, igienico-sanitario, ed ecologico-abitativo assurge a bene pubblico immateriale, la cui natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non patrimoniale, relativa alla lesione di quell'insieme di beni materiali e immateriali determinati, in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente".

⁴⁴ Comma 5, art. 18, L. 349/86: "Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

⁴⁵ Procedura di infrazione 2007/4679.

⁴⁶ POZZO, B., *Note cit.*, pp. 107-111.

⁴⁷ Parere motivato complementare del 26 gennaio 2012 della Commissione Europea.

⁴⁸ Rubricato "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee", pubblicato in G.U. 25 settembre 2009, convertito con L. 20 novembre 2009, n. 166 in G.U. 24 novembre 2009, n. 274, S.O., n. 215 rubricata "Attuazione della direttiva 2004/35 CE, procedura di infrazione n. 2007/4679, ex articolo 226 Trattato CE". Si veda per un commento TADDEI, G., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.lgs. n. 135/2009*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, 2, pp. 122-127.

⁴⁹ "Legge Europea 2013", entrata in vigore il 4 settembre 2013.

La Parte VI del Decreto 152/2006, “Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente”, rappresenta la nuova disciplina sulla responsabilità per danni ambientali attuativa della Direttiva europea. Essa abroga la previgente disciplina regolata dall’art.18 L. 349/1986⁵⁰. Si compone di tre Titoli, rubricati rispettivamente “Ambito di applicazione”; “Prevenzione e ripristino ambientale”; “Risarcimento del danno ambientale”. All’art. 300 si dà una nuova definizione di danno ambientale inteso come qualsiasi deterioramento di una risorsa naturale o del beneficio assicurato da quest’ultima. Al secondo comma del medesimo articolo, il legislatore nazionale riprende pedissequamente la nozione di danno ambientale presente nella Direttiva europea, ed elenca i beni e le relative utilità la cui lesione costituirà danno ambientale. All’art. 299, comma 1, si incontra una ulteriore novità che consiste nell’assegnare allo Stato le competenze in materia di danno ambientale⁵¹. Il Ministro dell’ambiente sarà l’unico soggetto titolare dell’azione di risarcimento. Le autorità territoriali e le associazioni di protezione ambientale individuate, avranno solo la possibilità di “collaborare”⁵² con il Ministero. La nuova disciplina si differenzia dalla precedente anche perché riconosce una tutela anticipata al bene ambiente. Pertanto, il semplice verificarsi di un pericolo di danno ambientale obbliga l’operatore⁵³ all’adozione di tutte le misure precauzionali e preventive, al fine di evitare il prodursi del danno o di minimizzare gli effetti dell’inquinamento⁵⁴. Il Ministero dell’ambiente avrà altresì l’onere di intervenire tempestivamente quando vi sia un pericolo, anche solo potenziale, “per la salute umana e per l’ambiente”⁵⁵. Quando invece il danno si sia già verificato, la misura risarcitoria privilegiata è il ripristino dello stato dei luoghi, come disciplinato dall’art. 305. Le modifiche apportate dalla Legge n. 97/2013 ha superata la contestazione della Commissione Europea del 2008 e del 2012 verso l’Italia per aver mantenuto la possibilità di sostituire le forme di riparazione del danno con i risarcimenti pecuniari (artt. 311, 313, comma 2 e 314). Oggi infatti il danno ambientale non può in nessun caso essere risarcito per equivalente pecuniario⁵⁶. In forza del nuovo art. 298 *bis*, la responsabilità è oggettiva per le attività pericolose elencate nell’Allegato 5 alla Parte VI, mentre per le attività diverse da quelle sopra elencate è necessario altresì la prova del comportamento doloso o colposo del soggetto che esercita l’attività. Viene impostato un doppio binario di responsabilità in materia adeguandosi agli obiettivi di fondo della Direttiva 2004/35/CE.

La Parte IV rubricata “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti contaminati”, sostitutiva del previgente regime disciplinato dall’articolo 17, D.lgs. 22/97, si

⁵⁰ Tranne il comma 5, art. 18, L. 349/86.

⁵¹ Art. 299, comma 1, D.lgs. 152/2006: “Il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di tutela, prevenzione e riparazione dei danni all’ambiente, attraverso la Direzione generale per il danno ambientale istituita presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio dall’articolo 34 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, e gli altri uffici ministeriali competenti”.

⁵² Art. 299, comma 2, D.lgs. 152/2006: “L’azione ministeriale si svolge normalmente in collaborazione con le regioni, con gli enti locali e con qualsiasi soggetto di diritto pubblico ritenuto idoneo”.

⁵³ Per una definizione di “operatore” si veda l’art. 302, comma 4, D.lgs. 152/2006.

⁵⁴ Cfr. artt. 301, comma 3; art. 304, commi 1 e 2, D.lgs. 152/2006.

⁵⁵ Cfr. artt. 301, comma 4; 304, comma 4, del D.lgs.152/2006.

⁵⁶ BONELLI, F., *Il risarcimento del danno all’ambiente dopo la legge n. 97/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 5/2014, p. 380.

sviluppa in sei Titoli: i primi quattro sono dedicati alla regolamentazione dei rifiuti, il sesto al “Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali”, mentre il quinto alla “Bonifica dei siti contaminati”. Disciplina nello specifico la bonifica e il ripristino ambientale e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione o riduzione delle sorgenti dell'inquinamento. Il procedimento di bonifica, come indicato all'art. 239, si pone come obiettivo: “l'eliminazione delle sorgenti d'inquinamento” e la “riduzione delle concentrazioni delle sostanze inquinanti”, nel rispetto del principio “chi inquina paga” e degli altri principi comunitari. La contaminazione del terreno o delle acque, causata dal superamento dei valori soglia di concentrazione di rischio *ex art. 242, D.lgs. 152/2006* a cui consegue “un rischio significativo di effetti negati sulla salute umana” fa scattare la procedura di bonifica. Si noti che, a differenza della precedente normativa, una volta superati i limiti-soglia tabellari, non si dà immediatamente avvio alla procedura di bonifica. Nella disciplina vigente sono infatti previsti due livelli di contaminazione: le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)⁵⁷ e le concentrazioni soglia di rischio (CSR)⁵⁸. Il legislatore ha deciso di introdurre un elemento probabilistico. Si considera quindi contaminato un sito nel quale i valori delle CSR, determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio risultino superati, mentre non contaminato è un sito nel quale la contaminazione rilevata nelle matrici ambientali risulti inferiore ai valori di CSC oppure, se superiore, risulti comunque inferiore ai valori di CSR determinate a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica. Se l'indagine preliminare accerta l'avvenuto superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al Comune e alla Provincia competenti, descrivendo le misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi 30 giorni, è tenuto a presentare alle predette amministrazioni e alla Regione uno specifico Piano di Caratterizzazione. Per quanto attiene ai criteri di imputazione della responsabilità non è più prevista in modo esplicito la responsabilità oggettiva come descritta dall'art. 17, D.lgs. 22/97, rispetto alla quale, oggi, mancano del tutto i riferimenti. Assenti sono però anche i richiami ai requisiti del dolo e della colpa. La maggior parte delle interpretazioni sembra propendere comunque per una responsabilità caratterizzata dall'accertamento dell'elemento soggettivo, anche perché più coerente con il sistema del risarcimento dei danni. L'obiettivo di bonifica è determinato quindi mediante l'analisi di sito specifica e quindi in base alle caratteristiche del sito da bonificare: la normativa tende a stabilire procedure sempre più adattabili caso per caso garantendo come fine ultimo la salute umana.

⁵⁷Art. 240, comma 1, lett. b), D.lgs. 152/2006: “concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto”.

⁵⁸Art. 240, comma 1, lett. c), D.lgs. 152/2006: “concentrazioni soglia di rischio (CSR): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito”.

1.1.2. I Siti di Interesse Nazionale (SIN)

Un'analisi normativa a parte meritano i siti di interesse nazionale (SIN) in quanto rilevanti per la seguente ricerca e sui quali ci si soffermerà anche nei successivi capitoli.

I SIN, sono aree contaminate molto estese, classificate fra quelle più pericolose, che necessitano interventi di bonifica del suolo, del sottosuolo e/o delle acque superficiali e sotterranee per evitare danni ambientali e sanitari. In Italia il totale della superficie interessata consta di 1800 km² di aree marine, lagunari e lacustri e di 5500 km² di aree terrestri quindi complessivamente il 3% dell'intero territorio nazionale. I comuni inclusi nei SIN sono oltre 300, con circa 9 milioni di abitanti⁵⁹.

Nell'attuale disciplina della bonifica dei siti contaminati al Titolo V della parte IV del T.U. dell'ambiente del 2006, vengono dedicate due disposizioni ad hoc ai siti di interesse nazionale e ai siti di preminente interesse economico per la riconversione industriale, rispettivamente all'art. 252 e 252-bis.

Il Decreto Ronchi nel 1997, all' art. 17⁶⁰ e 18 aveva già previsto disposizioni disciplinanti gli interventi di bonifica che dovevano rivestire interesse nazionale. La disposizione prevedeva, tenendo conto della lista di aree ad elevato rischio di crisi ambientale di cui alle Leggi n. 305/1989 e n. 195/1991, i criteri affinché sussistesse tale interesse: l'impatto ambientale in proporzione all'estensione dell'area, nonché il grado di pericolosità e la quantità delle sostanze inquinanti⁶¹. Il programma nazionale di bonifica e ripristino dei siti contaminati, che ha definito in maniera più puntuale "i siti di interesse nazionale" e i criteri per la loro individualizzazione⁶², è stato messo a punto con la Legge 426 del 1998 "Nuovi interventi in campo ambientale", sulla base dell'art. 17, comma 6-bis del D.lgs. 22/97. La legge 426/1998 definì un primo elenco di siti contaminati di interesse nazionale,

⁵⁹ TUNESI, S., *Per una strategia nazionale: intrecciare competenze scientifiche, tecnologie e pianificazione territoriale per dare tempi certi alle bonifiche*, in CIAFANI, S., MINUOTOLO, A., ZAMPETTI, G. (a cura di), *Bonifiche dei siti inquinati: Chimera o realtà?*, Dossier Legambiente, 2014, p. 18.

⁶⁰ Comma 14, Art. 17, D.lgs. 22/1997: "I progetti relativi ad intervento di bonifica di interesse nazionale sono presentati al ministero dell'ambiente ed approvati, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni che precedono, con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la Regione territorialmente competente. L'approvazione produce gli effetti di cui al comma 7 e, con esclusione degli impianti di incenerimento e di recupero energetico, sostituisce, ove prevista per legge, la pronuncia di valutazione di impatto ambientale degli impianti da realizzare nel sito inquinato per gli interventi di bonifica."

⁶¹ Art. 252, comma 1, D.lgs. 152/2006.

⁶² L'Art. 15 del D.M. 471 del 1999 ha sviluppato una serie di presupposti per l'individuazione dei siti di interesse nazionale: "Gli interventi di interesse nazionale sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito inquinato, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti nel sito medesimo, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante al sito inquinato in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali secondo i seguenti principi e criteri direttivi, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22: a. la bonifica riguardi aree e territori, compresi i corpi idrici di particolare pregio ambientale; b. la bonifica riguardi aree e territori tutelati ai sensi del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431; c. il rischio sanitario ed ambientale che deriva dall'inquinamento risulti particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata; d. l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area sia rilevante; e. l'inquinamento costituisca un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale; f. la bonifica riguardi siti compresi nel territorio di più regioni.". Si veda per una disamina della materia dalla vecchia normativa MASCHIETTO, E., *Siti di interesse nazionale e siti di interesse regionale: considerazioni sulla vecchia e nuova normativa*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, 5, pp. 493-515.

individuando 15 siti⁶³, per i quali il responsabile dell'attuazione di tutte le procedure è il Ministero dell'Ambiente, in concertazione con gli Enti locali competenti. Il programma ammette l'erogazione di sovvenzioni pubbliche per la realizzazione degli interventi di bonifica e risanamento con il D.M. 468/2001⁶⁴. La definizione attuale è quella del D.lgs. 152/2006 all'art. 252, che individua i SIN in relazione alle caratteristiche, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali⁶⁵. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede all'individuazione dei siti con decreto ministeriale, d'intesa con le regioni interessate, secondo specifici principi e criteri direttivi⁶⁶. In sede di Conferenze dei Servizi⁶⁷ presiedute dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il processo che regola gli interventi di bonifica all'interno del SIN è gestito infatti alla presenza di tutti gli organi istituzionali interessati e delle Imprese operanti nel sito. Nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile o nell'altro in cui a non provvedere sia il proprietario del sito contaminato ne' altro soggetto interessato, gli interventi sono predisposti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, avvalendosi dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), dell'Istituto superiore di sanità e dell'E.N.E.A. nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati⁶⁸.

Rispetto al D.M. 471/1999 vengono introdotte delle novità: con il passaggio sotto il profilo linguistico dal congiuntivo all'imperativo "devono", i criteri direttivi per la classificazione dei SIN sono da ritenersi obbligatori⁶⁹; il procedimento di perimetrazione va effettuata sentiti i Comuni, le Province e gli Enti Locali coinvolti, è inoltre assicurata la partecipazione sia dei responsabili dell'inquinamento che del proprietario dell'area⁷⁰; per la procedura di bonifica il Ministero dell'ambiente dovrà sentire il Ministero delle attività produttive⁷¹ e può⁷² avvalersi dell'Apas, Arpa, dell'Istituto superiore della sanità, delle

⁶³ L'elenco è stato poi aggiornato con altri provvedimenti successivi: la legge 388/2000 (3 siti), il D.M. 48/2001 (ulteriori 23 siti), la legge 179/2002 (9 siti) la legge 266/2005 (4 siti).

⁶⁴ Che ha destinato, tra gli altri, al Veneto, un importo di 144,4 milioni di lire, per il finanziamento degli interventi per la messa in sicurezza d'emergenza e di caratterizzazione, relativi ad aree o beni pubblici o effettuati in danno di soggetti inadempienti da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁶⁵ Comma 1, art. 252, D.lgs. 152/2006.

⁶⁶ Comma 2, art. 252, D.lgs. 152/2006: "All'individuazione dei siti di interesse nazionale si provvede con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le regioni interessate, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) gli interventi di bonifica devono riguardare aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale; b) la bonifica deve riguardare aree e territori tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; c) il rischio sanitario ed ambientale che deriva dal rilevato superamento delle concentrazioni soglia di rischio deve risultare particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata; d) l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area deve essere rilevante; e) la contaminazione deve costituire un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale; f) gli interventi da attuare devono riguardare siti compresi nel territorio di più regioni."

⁶⁷ Art. 14 legge n. 241 del 7 agosto 1990.

⁶⁸ Comma 5, art. 252, D.lgs. 152/2006.

⁶⁹ MASCHIETTO, E., *Siti cit.*, p. 503.

⁷⁰ Comma 3, art. 252, D.lgs. 152/2006; A conferma cfr. Cons. St. 27 dicembre 2011, n. 6843, secondo la sentenza è illegittimo e quindi deve essere annullato il decreto di perimetrazione di un sito di interesse nazionale adottato in conclusione di un procedimento nel quale non sono stati chiamati a partecipare i proprietari di alcune delle aree in esso comprese.

⁷¹ Il procedimento di bonifica è quindi assegnato al Ministero dell'ambiente d'intesa non più con Regioni e Ministero della salute, ma con il Ministero delle attività produttive: gli Enti Locali risultano così meno coinvolti nel procedimento.

Agenzie regionali e di altri soggetti qualificati pubblici e privati⁷³. Quando il progetto di bonifica prevede la valutazione di impatto ambientale (VIA), la sua approvazione è subordinata al giudizio di compatibilità⁷⁴. Qualora vi sia urgenza il Ministero dell'Ambiente una volta completata l'istruttoria può autorizzare in via provvisoria i lavori congiuntamente al parere e ad eventuali modifiche della Conferenza di Servizi⁷⁵. La Conferenza di Servizi permette di concentrare in un'unica sede tutti gli interessi pubblici coinvolti e di attuare i principi costituzionali ed individuare attraverso il confronto l'interesse pubblico primario e prevalente.

Le critiche avanzate dalla Dottrina concernenti la procedura della bonifica dei SIN, riguardavano soprattutto gli ostacoli interpretativi legati all'ambiguità del testo, sembrava mancare la chiarezza richiesta in una materia così complessa⁷⁶.

Recentemente con il D.M. 11 Gennaio 2013⁷⁷ sono state apportate delle modifiche significative: 18⁷⁸ siti di interesse nazionale dei 57 SIN⁷⁹ esistenti in precedenza sono stati trasferiti alla competenza regionale. I siti che non soddisfacendo i requisiti di cui ai commi 2⁸⁰ e 2 *bis*⁸¹ dell'art. 252 sono stati derubricati in siti di interesse regionale (SIR)⁸².

Il comma 3, art. 36-*bis* del D.M. del 2013, ha riconosciuto alle Regioni territorialmente competenti la possibilità di presentare al Ministero dell'Ambiente un'istanza di ripermetrazione dei SIN al fine di ridurre l'area territoriale di competenza ministeriale, ampliando di conseguenza quella regionale⁸³. Il comma 4 dell'art. 252 del D.lgs. 152/2006 (introdotto dall'art. 36, comma 4, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83) dispone altresì che il Ministero dell'ambiente adotti procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti. Apportando tali modifiche, il Ministero ha stabilito che

⁷² Il D.M. 471/1999 prevedeva l'obbligo in capo al Ministero di avvalersi dei pareri delle istituzioni citate.

⁷³ Comma 4, art. 252, D.lgs. 152/2006; Non è specificato nella norma cosa si intenda per "qualificati", quali tipi di pareri o mansioni questi soggetti debbano svolgere né con quali parametri vengano scelti.

⁷⁴ Comma 7, art. 252, D.lgs. 152/2006.

⁷⁵ Comma 8, art. 252, D.lgs. 152/2006.

⁷⁶ MASCHIETTO, E., *Siti cit.*, p. 505. Per approfondire il tema cfr. MASCHIETTO, E., *Siti cit.*, pp. 495-513; MUSMECI, L., *Bonifica cit.*, pp. 48-49; VALLANIA, E., *Commento a Parte IV - Gestione rifiuti*, bonifica e siti inquinati, in N. LUGARESI - S. BERTAZZO (a cura di), *Nuovo cit.*, pp. 1009-1011.

⁷⁷ In data 12 marzo 2013 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, n. 60, il D.M. 11 gennaio 2013 di "Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui ai commi 2 e 2-*bis* dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e che non sono più ricompresi tra i siti di bonifica di interesse nazionale".

⁷⁸ Decreto ministeriale 11 gennaio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 2013, che riporta i 18 siti di interesse nazionale da far rientrare nelle competenze regionali.

⁷⁹ Per una lista aggiornata dei SIN ed un quadro di massima dello stato di avanzamento si veda il sito dell'Ispra <<http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/siti-contaminati/siti-di-interesse-nazionale-sin>> (Ultima consultazione 16 Settembre 2015).

⁸⁰ Al comma 2, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente: «f-*bis*) l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie».

⁸¹ Il comma 2-*bis* dell'art. 252, inserito dall'art. 36-*bis*, comma 1, lett. b), D.L. 22 giugno 2012, n. 83, specifica che in ogni caso sono individuati siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto.

⁸² In particolare dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art 36 *bis* della Legge 7 agosto 2012 n. 134 i siti di bonifica per essere classificati di interesse nazionale devono "soddisfare i requisiti di cui alla lettera f *bis* del comma 2 e al comma 2 *bis* dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introdotti dal citato art. 36 *bis* della legge 7 agosto 2012, n. 134".

⁸³ Comma 3, art. 36-*bis* D.M. 11 Gennaio 2013 "su richiesta della regione interessata, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti gli enti locali interessati, può essere ridefinito il perimetro dei siti di interesse nazionale, fermo restando che rimangono di competenza regionale le necessarie operazioni di verifica ed eventuale bonifica della porzione di siti che, all'esito di tale ridefinizione, esuli dal sito di interesse nazionale".

affinché un sito venga dichiarato di interesse nazionale tutti i requisiti del comma 2 dell'art. 252 "dovessero sussistere contemporaneamente"⁸⁴ aggiungendo tra i criteri "l'insistenza, attualmente o in passato, di attività di raffinerie, di impianti chimici integrati o di acciaierie"; e che "sono in ogni caso individuati quali siti di interesse nazionale, ai fini della bonifica, i siti interessati da attività produttive ed estrattive di amianto".

La crisi nel settore industriale e le recenti vicende giudiziarie che hanno coinvolto alcuni siti di bonifica di interesse nazionale hanno spinto il legislatore a intervenire sul tema⁸⁵. La riduzione del numero dei siti di competenza ministeriale, permette di porre le basi per superare l'estrema lentezza che da molti anni limita i procedimenti di bonifica e, parallelamente, lo sviluppo, soprattutto industriale, di importanti aree del territorio italiano⁸⁶. La "riduzione" è stata quindi dettata per superare pregiudizi economici più che ambientali, volendo svincolare quelle aree spesso non compromesse dalla contaminazione ma ricadenti per precauzione nella fase iniziale di perimetrazione e che aspettano di essere "sottoposte a verifiche e accertamenti finalizzati a comprendere se, in che misura e per quale estensione territoriale il sito sia inquinato"⁸⁷. La scelta va sicuramente a favore dei soggetti privati che in quelle aree volevano esercitare la propria attività imprenditoriale effettuando investimenti, e palesa l'immobilità dei procedimenti di bonifica a livello nazionale⁸⁸.

All'interno dei siti di interesse nazionale esistono dei poli produttivi significativi per l'economia nazionale, importanti per il settore manifatturiero, ma anche della chimica e petrolchimica, siderurgia e produzione termoelettrica. L'art 252-bis del D.lgs. 152/2006 introdotta con D.lgs. 4/2008, prevede quindi l'individuazione, attraverso l'emanazione di un decreto interministeriale, di siti nei quali promuovere azioni di risanamento ambientale connesse con lo sviluppo produttivo e industriale. La delibera del Cipe n. 61 del 2 Aprile 2008 ha portato indicazioni vincolanti per l'individuazione dei siti, risoltasi nel novembre dello stesso anno con l'elaborazione di un documento tecnico che ha individuato i 26 siti di c.d. di preminente interesse economico (SIP)⁸⁹. L'istituzione del SIP e del relativo accordo di programma⁹⁰ consente procedure più snelle ed alcune deroghe rispetto al D.lgs. 152/2006 in materia di bonifica. Gli interventi di riparazione sono approvati in deroga alle procedure di bonifica di cui alla Parte IV del Titolo V del D.lgs. 152/2006, e la stipula dell'accordo di programma costituisce riconoscimento dell'interesse pubblico generale alla realizzazione

⁸⁴MASCHIETTO, E., *Siti cit.*, p. 514.

⁸⁵PERES, F., *Dalla legge "crescitalia" novità su SIN e digestato*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2012, 18, p. 81.

⁸⁶KINIGER, A., *Sui siti di interesse nazionale la parola d'ordine è riduzione*, in *Ambiente & Sicurezza*, *Il Sole 24 Ore*, 2013, 11, pp. 74.

⁸⁷*Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti istituita con L. 6.2.2009, n. 6, Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità (approvata il 12.12.2012), doc. XXIII, n. 14 della XVI legislatura.*

⁸⁸KINIGER, A., *Sui siti cit.*, pp. 72-75. Per un commento sulla necessità della ripermetrazione dei SIN e dei problemi rimasti aperti, vedi *Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti - XVI legislatura*, pp. 660 e ss. e commento dell'ex sindaco di Venezia Giorgio Orsoni a pp. 665 e ss.

⁸⁹Tra cui, per la Regione Veneto, il sito di Porto Marghera.

⁹⁰Per una definizione e una analisi degli Accordi di Programma si veda, SAVOIA, V., *Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica*, in *AmbienteDiritto.it*.

degli impianti, delle opere e di ogni altro intervento connesso e funzionale agli obiettivi di risanamento e di sviluppo economico e produttivo. L'accordo di programma è approvato da due conferenze di servizio, che rispettivamente si occupano dell'intervento di bonifica e dell'intervento di reindustrializzazione, a seguito delle quali i due Ministeri con proprio decreto autorizzano la bonifica e la eventuale messa in sicurezza nonché la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle opere annesse, fatte salve l'applicazione delle norme in materia di VIA e l'autorizzazione ambientale integrata. Infine, se il progetto preliminare dimostra che, nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, non possono essere raggiunti gli obiettivi di bonifica dei suoli e delle acque stabiliti dalla Tabella I dell'Allegato 5 al Titolo V del 152/2006, la Conferenza di Servizi competente può autorizzare interventi di bonifica che, garantendo comunque la tutela ambientale e sanitaria, prevedono il raggiungimento di valori di concentrazione residui superiori a quelli stabiliti dalla Tabella I citata. I finanziamenti che erano stati stanziati per i programmi di riconversione industriale vennero però destinati alle spese a seguito del terremoto dell'Aquila, impedendo così l'attuazione dell'art. 252-bis.

L'articolo 4, comma 1, del D.lg. 144/2013 cd. "D.lg. Destinazione Italia", ha integralmente sostituito la disciplina per la riconversione industriale dei siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico dettata dall'art. 252-bis, al fine di consentire la stipula di accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica assieme ad interventi di riconversione industriale e sviluppo economico produttivo nei SIN, individuati entro il 30 aprile 2007⁹¹.

Come evidenziato dall'analisi appena affrontata, assumono un ruolo decisivo tra le iniziative assunte dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare per sbloccare la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica nei siti d'interesse nazionale, gli Accordi di programma affiancati dalle Conferenze di servizi. Questi infatti sono considerati strumenti di semplificazione per i procedimenti di bonifica. La Conferenza di Servizi che trova la sua disciplina generale nella Legge n. 241/1990, permette di concentrare in un'unica sede tutti gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento di bonifica e di renderne contestuale l'esame da parte dei soggetti pubblici. Ad essa è dato un ruolo fondamentale in ogni fase del procedimento di bonifica, dalla presentazione del piano di caratterizzazione, al piano operativo, ed è convocata ai sensi

⁹¹ I commi da 1 a 11 del nuovo art. 252-bis del Codice dell'ambiente prevedono: la stipulazione di accordi di programma con uno o più proprietari di aree contaminate o altri soggetti interessati ad attuare progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica, e di riconversione industriale e sviluppo economico; modalità, i criteri ed i contenuti obbligatori degli accordi di programma (commi 2 e 3); i requisiti dei soggetti interessati e gli impegni assunti dai medesimi, con l'individuazione delle rispettive responsabilità (commi da 4 a 7); le modalità di approvazione degli interventi per l'attuazione dei progetti integrati e gli effetti prodotti dai decreti di approvazione, (commi 8 e 9); la costituzione di società *in house* per la progettazione, il coordinamento e il monitoraggio dei citati progetti integrati di bonifica, riconversione industriale e sviluppo economico (comma 10); l'adozione di misure volte a favorire la formazione di nuove competenze professionali in materia di bonifica ambientale. L'articolo 4, comma 2, ha inoltre previsto la concessione di un credito d'imposta alle imprese sottoscrittrici degli accordi di programma di cui all'art. 252-bis a fronte dell'acquisizione di nuovi beni strumentali a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2015. I commi da 3 a 10 dell'articolo 4 medesimo disciplinano, nel dettaglio, le modalità di attribuzione del citato credito d'imposta.

degli artt. 242, 252, 252-*bis* del Codice dell'Ambiente⁹². Il ricorso all'Accordo di Programma è disciplinato dall'art. 34 D.lgs. n. 267/2000 (Codice degli Enti Locali) ed è espressamente previsto dagli artt. 246 e 252-*bis* del Codice dell'ambiente. E' uno strumento di partecipazione attiva e volontaria per la definizione delle modalità, tempi, natura degli interventi di bonifica dei siti. L'Accordo di Programma consente la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province e Regioni, di Amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici⁹³. Nei siti di interesse nazionale, le contaminazioni riguardano aree vaste, numerose, alcune pubbliche, altre di proprietà di diversi privati e coinvolgono matrici ambientali differenti. Il problema del coordinamento e della razionalizzazione delle azioni di bonifica è connaturata alle caratteristiche del sito: gli interventi sulle acque sotterranee e sui sedimenti marini devono essere necessariamente attuati considerando l'area nella sua unità e complessità⁹⁴. Prima delle modifiche apportate ai SIP del 2013, i soggetti responsabili restavano terzi estranei all'accordo, ma potevano aderirvi tramite la stipula di negozi transattivi⁹⁵ con i quali erano ammessi a godere di specifiche agevolazioni economiche e limitazioni ai propri obblighi⁹⁶. In genere, dai dati acquisiti presso il Ministero dell'ambiente si evince che gli Accordi di programma sono spesso prodromici alle transazioni. Tutti questi strumenti hanno lo scopo di snellire il procedimento quando siano coinvolte più pubbliche amministrazioni e consentire una giusta ponderazione degli interessi pubblici e privati.

Per concludere, con i recenti interventi legislativi⁹⁷ che hanno portato alla riduzione del numero dei SIN (passati da 57 a 39), e con la possibilità data alle Regioni di proporre al Ministero dell'Ambiente una revisione del perimetro dei citati siti, ci sono state deliberazioni regionali contenenti significative proposte di ripermimetrazione. Tra le più importanti quella con cui la Regione Veneto con la deliberazione della Giunta Regionale del 21 gennaio 2013, n. 58 (pubblicata sul BUR del 5 febbraio 2013, n. 14) che ha avanzato la "Proposta di ridefinizione del perimetro del Sito di Interesse Nazionale di Venezia-Porto Marghera, ai sensi dell'art. 36-*bis* della legge 7 agosto 2012, n. 134". La proposta di nuova perimetrazione è stata così approvata in data 5 marzo 2013 dalla Conferenza di Servizi tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente, e formalizzata con il D.M. 24 aprile 2013⁹⁸. La

⁹² CINGANO, V., *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Lavis, 2013, pp. 122 e 22.

⁹³ Per una analisi degli Accordi di Programma si veda, SAVOIA, V., *Strumenti cit., AmbienteDiritto.it*;

⁹⁴ PERNICE M., *Bonifica cit.*, p. 58.

⁹⁵ Per le transazioni ambientali, vedi capitolo II, pp. 36 e ss.

⁹⁶ Tra gli strumenti di concertazione in tema di bonifiche dei SIN possiamo individuare: gli Accordi di programma ex art. 246, i SIP ex art. 252-*bis* del Codice 152/2006, nonché le transazioni ambientali ex art. 2 L. 13/2009.

⁹⁷ Nel corso dell'attuale legislatura sono state introdotte diverse disposizioni relative ai siti inquinati di interesse nazionale: con l' art. 41, comma 3-*bis*, del D.L. 69/2013 si è introdotta una disciplina speciale finalizzata a consentire l'utilizzo dei materiali di scavo provenienti dalle miniere dismesse, o esaurite, collocate all'interno dei SIN; per i dragaggi nei porti all'art. 22 si prevede che la contestualità tra operazioni di dragaggio e predisposizioni delle operazioni di bonifica avvenga non in tutti i siti oggetto degli interventi come era previsto precedentemente, ma nelle aree portuali e marino costiere poste nei siti medesimi. Ulteriori modifiche hanno, inoltre, riguardato la sottoposizione dei progetti di dragaggio alla valutazione di impatto ambientale al fine di semplificare la procedura.

⁹⁸ In *Gazzetta Ufficiale* del 14 maggio 2013, n. 111.

nuova perimetrazione dovrebbe, in generale, consentire diversi vantaggi: In tal modo è possibile accelerare la valutazione dei progetti per la riqualificazione ambientale e la riconversione industriale, considerato che la Regione del Veneto convoca le Conferenze di Servizi istruttorie e decisorie con cadenza mensile.

1.2. Contesto giuridico di Porto Marghera

1.2.1. Cenni storici

La Laguna di Venezia, si estende per 550 km². Rappresenta la più vasta area umida del Mediterraneo. La salvaguardia di questo bene ambientale è indissolubilmente associata alla tutela del patrimonio storico, artistico e culturale dei centri urbani di Venezia, di Cavallino Treporti e di Chioggia, nonché del litorale e delle isole minori⁹⁹.

Nel vasto sistema lagunare veneziano si trova inserita l'area industriale di Porto Marghera¹⁰⁰. Il sito di Porto Marghera per effetto di posizione geografica, condizioni climatiche, correnti e maree, accessi al porto, rete di canali interni e disponibilità di aree, gode di caratteristiche favorevoli generali collocandosi lungo direttrici di notevole interesse socio-economico per le potenzialità di connessione tra l'Italia del Nord e il resto d'Europa, ma anche tra Europa e paesi extraeuropei.

E' durante la prima guerra mondiale e negli anni a essa successivi che venne impostato su questa area un piano di insediamenti produttivi, metallurgici, chimici, e petroliferi. A seguito della seconda guerra mondiale, gli stabilimenti industriali colpiti durante i bombardamenti aerei, vennero ricostruiti e fu pianificato l'ampliamento della zona industriale nell'area c.d. Penisola della Chimica. La città visse anni di forte industrializzazione dando vita al polo di impianti chimici, offrendo lavoro alla maggioranza della popolazione: Marghera passò da 5.000 a 25.000, Mestre da 20.000 a 90.000 abitanti. Il picco occupazionale ci fu nel 1971 allorché Marghera si configurava come uno dei maggiori poli industriali d'Europa.

L'inversione di tendenza iniziò dagli anni '70 e fu massiccia nei primi anni '80, seguita da un lungo periodo di stagnazione. Qui si intensificarono i gravi incidenti, e l'inizio delle lotte sindacali. Malgrado ciò le imprese presenti hanno proseguito le propria attività legate alla lavorazione del petrolio e dei suoi derivati, dei fertilizzanti, dei metalli e dei prodotti chimici, a fronte di un evidente calo occupazionale.

Si data al 1970 l'inizio dello spettro dell'inquinamento: le indagini svolte a partire dal 1995 dal Corpo Forestale dello Stato evidenzieranno la laguna essere stata fortemente

⁹⁹ Per questo gli è stata dedicata una normativa speciale: la prima normativa organica è la Legge 16 aprile n. 171, 1973 "Interventi per la salvaguardia di Venezia", hanno fatto seguito altri provvedimenti legislativi come la L. n. 798/84, la n. 360/91 e la 139/92. Il 4 novembre 2013, una delegazione della 13^o Commissione Permanente (Territorio, Ambiente, Beni Ambientali) del Senato della Repubblica, si è recata a Venezia, al fine di procedere ad una serie di audizioni nell'ambito dell'esame dei disegni di legge di "Riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua Laguna".

¹⁰⁰ Dal sito della regione Veneto <<http://sistemavenezia.regione.veneto.it/content/riconversione-di-porto-marghera>> (Ultima consultazione 23 settembre 2015) "L'area industriale di Porto Marghera si sviluppa oggi su un'area di 3.690 ettari, dei quali circa 2.250 all'interno della zona industriale - portuale, con più di 1.300 ettari destinati all'industria, circa 350 occupati da canali navigabili e bacini, 130 riservati al porto commerciale ed il restante suolo occupato da infrastrutture stradali, ferroviarie, servizi, ecc. (40 km di strade interne, 135 km di binari ferroviari, 18 km di canali portuali). Le aree demaniali occupano circa 40 ettari."

contaminata in tutte le sue componenti. All'origine di tale inquinamento i rifiuti di lavorazione dalla chimica, le emissioni incontrollate di varie sostanze (principalmente cloroderivati tra i quali il famigerato CVM, e i PCB) nei terreni e nelle acque sotterranee; la ricaduta delle particelle immesse nell'atmosfera nel corso degli anni ¹⁰¹. Contemporaneamente con le prime normative ambientali (Legge 319/76 "Legge Merli"; il D.P.R. 915/82, il protocollo fanghi del 1993, la "Legge Ronchi" del 1997, il DM 471/99) si impongono limiti precisi agli scarichi a maggior tutela della Laguna di Venezia e dei centri abitati circostanti, e da lì via alla bonifica di Porto Marghera. E' chiaro che l'assetto primitivo ha subito modifiche più che sensibili dovute alla antropizzazione che ha inciso in particolare sulla situazione idrografica con l'avanzamento della linea costiera, la cancellazione delle barene avvenuta per il tramite di materiali di scarto tossici: a conseguenza di ciò un tasso di inquinamento pericoloso per la salute degli abitanti dell'intero Polo¹⁰². Così, alla fine del secolo scorso l'area di Porto Marghera diventa un'emergenza economica, occupazionale ed ambientale legata al futuro della stessa, ridisegnata da progetti, analisi territoriali, economiche e ambientali. Sono state prese in considerazione le opportunità offerte dalla Green Economy¹⁰³: in particolare dalla chimica verde e dalla produzione di energia da fonti rinnovabili. In tutto questo rimane la questione fondamentale di chi si debba fare carico delle enormi quantità di risorse che necessita il complesso piano per la conversione delle produzioni industriali e della contaminazione. Per comprendere la situazione attuale risulta necessario illustrare sinteticamente le tappe giuridiche del polo industriale di Porto Marghera, a partire dalla fine del secolo scorso fino ai giorni nostri.

1.2.2. Cronistoria della normativa di Porto Marghera

1998: La Legge "Nuovi interventi in campo ambientale"

La Legge 426/1998 all'art. 1 comma 4 individua l'area industriale di Porto Marghera come Sito di Bonifica di Interesse Nazionale, collocandola al primo posto nell'elenco di tali siti. Per la prima volta in Italia vengono riconosciute, e successivamente perimetrate, alcune aree industriali e ad alto rischio ambientale per la messa in sicurezza e bonifica delle quali è ritenuto necessario l'intervento dello Stato.

1998/1999: Accordo di Programma per la Chimica a Porto Marghera

Firmato il 21 ottobre 1998 e approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 1999. L'Accordo è stato stipulato da Ministeri, Regione, Enti

¹⁰¹ Dalla requisitoria del PM Felice Casson durante il processo contro il petrolchimico di Porto Marghera, gli imputati sono accusati "dell'avvelenamento della laguna di Venezia prospiciente Porto Marghera e delle falde acquifere ad essa sottostanti, con immissione di diossine, composti organici clorurati ed altre sostanze tossiche, alcune delle quali cancerogene, e incrementando in tal modo il progressivo avvelenamento delle acque di falda sottostanti, delle prospicenti acque lagunari e della relativa ittiofauna."

¹⁰² GALLO, M., *S.I.N. di Porto Marghera – nascita, evoluzione e prospettive future*, in www.ingmaurogallo.com. Per un quadro storico più dettagliato si veda Dossier Legambiente, *La Chimera delle Bonifiche Legambiente*, 2005, pp. 34 e ss.

¹⁰³ Cfr. Comune di Venezia Direzione Sviluppo Economico e Partecipate, in *La Green Economy a Porto Marghera: situazione attuale e prospettive*, Luglio 2014.

Locali, dalle Organizzazioni Sindacali e dalle più importanti aziende¹⁰⁴ che operano nell'area costituendo il riferimento programmatico per l'esecuzione dei lavori di risanamento e di rilancio del sito di Porto Marghera. Ha un duplice obiettivo: tutelare l'ambiente e risanare terra, acqua ed aria attraverso misure di sicurezza, bonifica e azioni di disinquinamento; assegnare un ruolo centrale alle azioni volte alla tutela della risorsa "uomo", in termini di salvaguardia occupazionale e di sicurezza sul lavoro per gli operatori. A questi interventi si aggiungono quelli per il rafforzamento della competitività e della produttività d'impresa. Si delinea un progetto compiuto di interventi per l'area riguardante scavo e bonifica dei canali, nuovi impianti di scarico, l'adozione di una piano di sicurezza per il porto e la valorizzazione della portualità, delle infrastrutture viarie, ferroviarie, energetiche e ambientali, degli investimenti produttivi, il monitoraggio dei rischi, la formazione e riqualificazione delle risorse umane; Si definiscono investimenti prospettati alle aziende e gli interventi per rilanciare l'occupazione. Sulla base di tali impegni, sono stati definiti l'iter procedurale ed i controlli da eseguire da parte delle autorità competenti.

2000: Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Porto Marghera

Il sito Veneziano è stato perimetrato con Decreto Ministeriale del 23 febbraio 2002. Si estende per 5.730 ettari, di cui circa 3.017 ettari di aree a terra, 513 ettari di canali e 2200 ettari di aree lagunari.

2000: Piano Direttore 2000¹⁰⁵

Le azioni per il disinquinamento della Laguna di Venezia e del suo Bacino Scolante sono definite da un complesso quadro normativo in cui spicca il documento di pianificazione regionale di riferimento, il Piano Direttore 2000, approvato in via definitiva il 1 marzo 2000 con D.C.R n. 24. Il Piano prevede le strategie e le linee guida di disinquinamento da cui conseguono gli obiettivi di qualità per le acque della Laguna e dei corsi d'acqua in essa sversanti.

2000/2001: Atto integrativo dell'accordo di programma per la chimica

Stipulato in data 15 dicembre 2000 poi approvato con D.P.C.M. del 15 novembre 2001 sempre tra Amministrazione e Imprese. Lo scopo rimane quello di "costituire e mantenere nel tempo a Porto Marghera condizioni ottimali di coesistenza tra tutela dell'ambiente e sviluppo produttivo nel settore chimico, in un quadro di certezze gestionali". Ci si impegna all'adozione entro 18 mesi dalla stipula di costituire un Master Plan per la bonifica dei siti inquinati di Porto Marghera, strumento finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo stesso.

¹⁰⁴ l'EniChem S.p.A.; la EVC European Vinyls Corporation; la Edison Termoelettrica; la Elf Atochem; la Crion; la Sapio; la Agip Petroli; la Esso Italiana; la Api; la Ausimont; la Montefibre; la San Marco Petroli; la Decal; la Agip gas; la Ambiente S.p.A.

¹⁰⁵ La pianificazione relativa agli interventi per il disinquinamento della Laguna di Venezia era stata predisposta dalla Regione con un primo "Piano Direttore" già 1979. Il Piano era volto soprattutto all'individuazione delle reti fognarie e degli impianti di depurazione per il trattamento delle acque reflue nei territori insulari e nella fascia convenzionale di 10 km. La Regione del Veneto ha predisposto poi il "Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia" approvato con Provvedimento del Consiglio Regionale n. 255/1991, che costituiva uno strumento completo di programmazione delle opere per il risanamento della Laguna.

2002: Protocollo per la progettazione ed il riparto dei costi delle opere di messa in sicurezza d'emergenza del SIN

Sottoscritto il 21 maggio 2002 prevedeva la realizzare le opere di marginamento dei canali industriali in accordo con il punto 1 dell'art. 3 dell'Atto Integrativo, al fine di contenere efficacemente la diffusione degli inquinanti in Laguna, con la partecipazione finanziaria delle aziende sottoscrittrici.

2002: Accordo attuativo dell'accordo di programma

Il 25 Luglio 2002 la Regione del Veneto, il Comune di Venezia, la Provincia di Venezia, il Magistrato alle Acque di Venezia, l'Autorità Portuale di Venezia sottoscrivono un accordo per la realizzazione di interventi di miglioramento della viabilità, di deposito e per il trattamento dei materiali provenienti dallo scavo dei canali industriali e dalle bonifiche.

2004: Master Plan per la bonifica dei siti inquinati di porto Marghera

Il 22 aprile 2004 la Conferenza di servizi dell'Accordo di Programma per la chimica approvano il Master Plan per la bonifica dei siti inquinati di Porto Marghera. Il Master Plan è stato redatto da un gruppo di lavoro individuato con D.R.G.V. 2386 del 14 settembre 2001, utilizzando il modello DPSIR proposto dall'Agenzia Europea dell'ambiente, ed un modello concettuale preliminare di analisi di rischio finalizzata alla bonifica sulla base delle migliori prassi statunitensi ed europee. Il documento ha lo scopo di identificare le interazioni tra gli interventi di bonifica di riqualificazione ambientale individuati e gli interventi nei settori ambientali già previsti dall'Accordo di Programma per la Chimica e da altri programmi di settore. In particolare, indica le tipologie di risanamento, le modalità di adozione, la temporizzazione degli interventi, i costi, i criteri per il monitoraggio e i criteri per rendere coerenti gli interventi pubblici e privati. Ricostruisce un preciso quadro circa il grado e la qualità della contaminazione per il recupero delle aree inquinate e la conseguente pianificazione territoriale necessaria allo scopo di riportarle agli usi legittimi (di preferenza usi ad alto rendimento quali destinazione commerciale e/o turistica). I principali interventi previsti, in termini di bonifica riguardano: identificazione di 15 macroisole, il confinamento dell'area industriale mediante marginamento dei canali industriali e di isolamento verso il lato terra (retromarginamento); il risanamento ambientale dei canali industriali; il risanamento ambientale delle aree del sito industriale mediante interventi di bonifica, bonifica con misure di sicurezza, messa in sicurezza permanente. L'Amministrazione Pubblica vuole imporre alle Imprese presenti all'interno del Polo Industriale la sottoscrizione dell'Accordo di Programma in merito alla caratterizzazione e bonifica dei singoli siti produttivi, di conseguenza la partecipazione economica agli interventi di realizzazione delle opere di marginamento e retromarginamento dell'intero sito¹⁰⁶.

¹⁰⁶Dal sito della Regione del Veneto <<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/bonifiche-e-risanamento-ambientale>>, (Ultima consultazione 23 settembre 2015) "Ai fini dell'aggiornamento del Master Plan per le bonifiche di Porto Marghera, l'unico riferimento tecnico-procedurale ad oggi vigente, è stato avviato lo studio idrogeologico sull'area di Porto Marghera, la cui seconda e ultima fase si è conclusa nel marzo 2009 con la pubblicazione delle conclusioni."

2004: Accordo di programma sull'area 43 ha

Il 3 Dicembre 2004 il Magistrato alle acque ed il Comune di Venezia sottoscrivono un accordo di Programma regolante le modalità di alcuni interventi di marginamento e messa in sicurezza permanente dell'area inquinata residua di proprietà comunale cosiddetta "43 ettari".

2005: Il Progetto Integrato Fusina (P.I.F.)

Il 28 Maggio 2005 viene affidata con D.G.R. 1562 la concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva nonché la realizzazione e gestione del progetto Integrato Fusina¹⁰⁷. Il P.I.F. costituisce l'infrastruttura di base per la trasformazione dell'area del Sito di Interesse Nazionale di Venezia - Porto Marghera in "area ecologicamente attrezzata" in grado di fornire servizi connessi alle varie esigenze di bonifica e riqualificazione delle aree interessate legate al mutato scenario socio-economico-ambientale. Il Progetto è incluso tra gli interventi principali individuati dal Piano Direttore 2000. In particolar modo, il PIF si configura come un progetto d'avanguardia, un'opera strategica di alto profilo ingegneristico, che riveste una preminente funzione pubblica. Gli obiettivi originari di base sono tre: la riduzione dell'inquinamento generato sul bacino scolante nella Laguna di Venezia, limitando in modo drastico gli scarichi ancorché depurati; la bonifica dei siti inquinati di Porto Marghera in cui il P.I.F. rappresenta l'elemento chiave per il ciclo delle acque; l'ottimizzazione della gestione delle risorse idriche attuando un esteso riciclo dell'acqua usata per fini industriali. Nello specifico, il progetto prevede di concentrare e trattare in un'unica piattaforma multifunzionale tutti gli scarichi civili e le acque di pioggia di Mestre, Marghera e del bacino del Mirese (oltre 110.000 metri cubi al giorno), gli scarichi industriali e le acque di falda inquinate derivanti dai sistemi di messa in sicurezza del sito di Porto Marghera, oltre alle acque di dilavamento di siti potenzialmente inquinati (circa 50.000 metri cubi al giorno).

2005: Intesa per Porto Marghera

È il 2 dicembre 2005 quando il Comune di Venezia, la Provincia di Venezia, Unindustria Venezia, CGIL, CISL, UIL siglano l'Intesa per Porto Marghera, un documento essenziale che determina i passaggi e le linee strategiche per un rilancio ed uno sviluppo condiviso dell'area. Sulla base dei contenuti dell'Intesa i firmatari, coordinati dalla Regione Veneto, hanno valutato di dotarsi di tre gruppi di lavoro riguardanti temi di lavoro prioritari per pervenire alla costruzione di un documento programmatico: Verifica Accordo sulla chimica; Stato di fatto e prospettive delle operazioni di bonifica; Analisi e prospettive dei Progetti di sviluppo.

¹⁰⁷ Il 06.07.2005, il Presidente della Giunta Regionale ha firmato il "Contratto per l'affidamento e la disciplina della concessione di costruzione e gestione del Progetto Integrato Fusina, ex-art. 37-bis, L. n. 11.02.1994, n. 109", con il concessionario SIFA - Sistema Integrato Fusina Ambiente - scpa., registrato a Venezia il 12.07.05 al n. 1686, serie Atti Pubblici, Repertorio n. 5785, Raccolta n. 5125.

2006: Istituito il Gruppo di Lavoro “Nuovo Patto per Marghera” e firmato il Protocollo di intesa per Porto Marghera

Attraverso il gruppo è stato individuato un percorso condiviso per la riqualificazione e lo sviluppo dell'area che ha condotto all'elaborazione di un Documento congiunto per la riqualificazione di Porto Marghera, con il coinvolgimento degli enti locali, organizzazioni sindacali, rappresentanti delle Imprese e delle piccole e medie imprese (Unindustria, Apindustria). Il 14 dicembre 2006 Il documento è stato sottoscritto e preso atto degli impegni previsti dall'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera ha impegnato i sottoscrittori al perseguimento di obiettivi comuni, quali mantenere la certezza gestionale, garantire una politica di sviluppo sostenibile, garantire la continuità produttiva e la competitività delle attività chimiche; garantire l'occupazione.

2006: Accordo di Programma quadro per l'attuazione degli interventi di confinamento delle sponde

L'accordo è del 7 aprile 2006 e viene sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Magistrato alle Acque di Venezia e il Commissario Delegato per l'Emergenza Socio Economica Ambientale relativa ai Canali Portuali di grande navigazione, l'accordo di programma quadro per gli interventi di confinamento, tramite marginamento delle sponde, e di isolamento verso il lato terra (retromarginamento), delle aree a terra incluse nel perimetro del Sito di Interesse Nazionale di Venezia Porto Marghera, nonché di gestione dei sedimenti più inquinati presenti nei canali industriali e portuali. Costituisce il riferimento programmatico finanziario diretto all'esecuzione degli interventi ed è finalizzato a mettere in atto un'azione coordinata e integrata, al fine di ottimizzare i tempi di attuazione degli interventi stessi e di giungere ad un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse. Gli interventi sono quelli previsti dall'Accordo di Programma del 1999 ed indicati nel Master Plan ma ha riorganizzato competenze e programmi.

2007: Protocollo di condivisione delle linee strategiche per la riqualificazione e lo sviluppo di Porto Marghera

Il Protocollo di Condivisione delle linee strategiche per la riqualificazione e lo sviluppo di Porto Marghera è stato firmato il 30 ottobre 2007. Il documento ha l'obiettivo di mantenere gli impegni presi con il Protocollo di Intesa per Porto Marghera (del 14 dicembre 2006). Tra gli obiettivi: la valorizzazione delle aree libere in funzione di una diversa composizione produttiva nell'area di Porto Marghera; una politica di sviluppo sostenibile; una garanzia occupazionale tramite l'organizzazione delle fonti finanziarie e degli impegni per gli investimenti, la previsione di movimenti all'interno della composizione strutturale delle professioni o delle specializzazioni; l'offerta al mercato di un'area strategica dal punto di vista territoriale; che le aziende adottino piani occupazionali certi attraverso l'utilizzo di ditte locali e certificate; che tutte le amministrazioni firmatarie del Protocollo, relativamente alle proprie competenze definiscano procedure e tempi certi per il rilascio delle autorizzazioni; che si stabilisca che le Aziende operanti nell'area di Porto Marghera

indirizzino, nel rispetto delle norme vigenti, con tariffe definite in base alla qualità delle acque conferite, i propri reflui nell'impianto di Fusina e successivamente le riutilizzino le depurate provenienti dal PIF, quando compatibili con il processo.

2008: Proposta di designazione di Porto Marghera come sito di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale ai sensi dell'art. 252-bis D.lgs. 152/2006

La deliberazione del 2 aprile 2008, n. 61 del CIPE, ha dato la possibilità di indicare dei siti compromessi dal punto di vista ambientale per il loro recupero e la reindustrializzazione, avvalendosi delle risorse messe a disposizione dal “Programma straordinario nazionale per il recupero economico produttivo di siti industriali inquinati”. La Giunta regionale, con Deliberazione n. 480 del 3 aprile ha ricostruito le criticità dell'area industriale di Porto Marghera. La Regione del Veneto, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 2358 dell'8 agosto 2008 ha presentato al Ministero dello Sviluppo Economico un documento di progetto, realizzato dal gruppo di lavoro 'Nuovo Patto per Marghera', che propone un percorso di valorizzazione e riconversione del sito industriale di Porto Marghera. Il Documento di Progetto a sostegno della candidatura dell'area industriale di Porto Marghera a sito di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale ex art. 252 bis del D.lgs. 152/06, esplicita le linee di indirizzo del Protocollo dell'ottobre 2007 e ha raccolto l'adesione di un ampio numero di aziende interessate a partecipare ad un nuovo Accordo di Programma. La rimodulazione delle destinazioni dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da parte del CIPE, alla fine del 2008, ha bloccato le attività del programma.

2008: Accordo di Programma per la gestione dei sedimenti di dragaggio dei canali di grande navigazione e la riqualificazione ambientale, paesaggistica, idraulica e viabilistica dell'area di Venezia-Malcontenta-Marghera, denominato “Accordo Moranzani”

Il 31 Marzo 2008 è stato sottoscritto l'Accordo Moranzani da parte del Ministero dell'ambiente, il Magistrato alle acque, la Regione del Veneto, il Commissario governativo delegato ai canali portuali, il Commissario delegato agli eventi, la Provincia di Venezia, il Comune Di Venezia, l'Autorità Portuale di Venezia, Syndial, Terna, San Marco Petroli, il Consorzio Di Bonifica Sinistra Medio Brenta. I soggetti sottoscrittori hanno individuato azioni finalizzate alla riqualificare di una delle aree più degradate della terraferma veneziana, ma anche l'esigenza di individuare un sito di conferimento definitivo dei sedimenti di dragaggio dei Canali Portuali. E' stata quindi presentata una proposta progettuale per la realizzazione di una discarica in località “Moranzani” a Malcontenta, come messa in sicurezza e ampliamento di discariche esistenti, nella quale trovino posto i sedimenti contaminati. Sono stati poi previsti degli interventi di riqualificazione ambientale nell'area di Malcontenta come compensazione per la realizzazione della discarica in Vallone Moranzani. Il procedimento di partecipazione pubblica di Agenda 21 ha cercato di coinvolgere la cittadinanza attraverso Assemblee pubbliche ed incontri di discussione.

Il Progetto Fusina, integrato con il I Atto Integrativo del 12 dicembre del 2008, diventa strettamente connesso all'attuazione dell' Accordo Moranzani.

2010: Istituzione del Tavolo Permanente per Porto Marghera

Il permanere stato di crisi dell'industria chimica, fa sì che a partire dal 12 ottobre 2010, la Regione Veneto con Legge Regionale n. 11, 16 febbraio 2010, art. 69 istituisca il Tavolo Permanente. La composizione del Gruppo di Lavoro è rinnovata rispetto a quella del 2006 e riunisce i rappresentanti di Regione, Provincia di Venezia, Comune di Venezia, Organizzazioni datoriali e sindacali e dell'Autorità Portuale di Venezia, con l'obiettivo di ritrovare una linea di condotta unitaria tra i diversi portatori di interesse per la reindustrializzazione di Porto Marghera.

2010: II atto integrativo del Progetto Integrato Fusina

Con questo atto il 19 marzo 2010 sono state ampliate le strutture impiantistiche originarie per il trattamento delle acque reflue e l'incenerimento fanghi derivanti dal trattamento dei reflui provenienti da Fusina e si è prevista la realizzazione di una sezione impiantistica per la produzione di acqua destinata al riuso industriale. Il 31 dicembre 2011 si conclude l'impianto. L'impianto è nato per trattare le due diverse tipologie di reflui: civili e industriali. È fatto per trattare circa 45 milioni di metri cubi all'anno di reflui civili e circa 13 milioni di metri cubi all'anno di reflui industriali. Attualmente tratta totalmente solo il refluo civile, mentre quella industriale rimane al 90%¹⁰⁸.

2011: Accordo integrativo dell'accordo "Moranzani"

Il 7 febbraio ed il 7 giugno 2011 viene sottoscritto un accordo integrativo dell'accordo relativo al progetto Vallone Moranzani con il quale vengono aggiunti tre interventi proposti dall'Autorità Portuale di Venezia: l'adeguamento funzionale di via dell'elettronica; la realizzazione di un collegamento stradale tra via dell'elettricità e la SR11; la realizzazione del terminal Ro-Ro e della piattaforma logistica di Fusina.

2011: Riconoscimento di Porto Marghera come Area di Crisi Industriale Complessa

Il 5 Maggio 2011, con Decreto del Ministero dello sviluppo Economico viene sancito il riconoscimento di Porto Marghera come Area di Crisi Industriale Complessa. Viene quindi concessa l'attivazione degli strumenti previsti dalla L. 99 del 23 luglio 2009, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese ed in materia di energia. Si prende atto di problematiche, esigenze e proposte emerse dal Tavolo Permanente e viene elaborata la proposta per un nuovo Accordo di Programma.

2012: Accordo di programma per la bonifica e riqualificazione ambientale del SIN

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture, Magistrato alle Acque di Venezia, Regione del Veneto, Comune e Provincia di Venezia, Autorità Portuale di Venezia hanno sottoscritto il 16 aprile 2012, l'Accordo di Programma finalizzato a promuovere il processo di riconversione industriale e riqualificazione economica del SIN di Venezia Porto Marghera. Si prevedono procedimenti di bonifica e ripristino ambientale che consentano e favoriscano lo sviluppo di attività

¹⁰⁸ Cfr. audizione a Guerrino Cravin, Amministratore delegato della società SIFA, *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati* (XVII Legislatura), 13 luglio 2015, pp. 44 e ss.

produttive sostenibili dal punto di vista ambientale assicurando il rilancio dell'occupazione attraverso la valorizzazione delle forze lavorative dell'area. Si lavora su un doppio binario, tra ambiente e economia. La necessità di semplificare e accelerare le procedure di bonifica del SIN diventa prioritaria. L'Accordo di Programma: prevede le procedure amministrative che consentono di accelerare i tempi di esame dei progetti di bonifica delle aree di Porto Marghera, i principi e i contenuti dei documenti tecnici che, nel dettaglio, sono utilizzati allo scopo (Protocolli Attuativi poi sottoscritti il 21.01.2013).; stabilisce che il sistema PIF deve essere utilizzato per la bonifiche della falda e il trattamento delle acque reflue industriali, con corresponsione della relativa tariffa da parte dei soggetti utilizzatori del sistema; istituisce il fondo di rotazione per le bonifiche delle aree comprese nel Bacino Scolante in Laguna (compreso quindi il SIN); definisce i criteri in base ai quali i suoli possono essere utilizzati in presenza di falda contaminata; definisce i criteri per la restituzione all'uso, legittimo delle aree non contaminate; definisce le modalità con le quali il Comune di Venezia rilascia i permessi a costruire; stabilisce la competenza della Regione alla esecuzione della chiusura dei marginamenti delle macroisole "Fusina" e "Nuovo Petrolchimico"; definisce le modalità di finanziamento di tali interventi. Il nuovo Accordo prevede l'agevolazione di programmi di investimenti e sviluppo produttivo, il coordinamento degli strumenti urbanistici e l'attivazione di percorsi di riqualificazione professionale dei lavoratori. Inoltre prevede che debbano essere favoriti i progetti di investimento nei settori della chimica sostenibile, dell'energia, dell'industria, della logistica, della portualità, della nautica, della cantieristica e dell'innovazione e ricerca. Con l'Accordo di Programma si individua un importo il cui valore complessivamente ammonta a circa 3 miliardi di euro di investimenti pubblici e a circa 2 miliardi e 700 milioni di euro di investimenti privati.

2012: Fondo di Rotazione

Con l'art. 43 della legge regionale n. 13 del 2012 viene istituito un fondo destinato alle micro, piccole e medie imprese, non responsabili di danno ambientale, che siano destinatarie di obblighi di bonifica o messa in sicurezza permanente all'interno del bacino scolante. Complessivamente, le risorse pubbliche rese disponibili sono pari a 20 mln di euro, cui vanno ad aggiungersi altri 20 mln provenienti dal circuito bancario. La struttura del fondo privilegia le imprese di minori dimensioni e la localizzazione all'interno del SIN di Venezia-Porto Marghera. Si sta procedendo ora all'individuazione di soggetti che abbiano le caratteristiche richieste dal bando, per procedere all'individuazione del gestore attraverso procedura ristretta visto che la procedura aperta con bando europeo è andata deserta.

2012/2013: Accordo per l'acquisizione di aree libere di proprietà di Syndial

Accordo ex art. 11 L. 241/1990 tra Comune di Venezia, Regione Veneto e Syndial S.p.A. per la cessione di aree a Porto Marghera con Deliberazione della Giunta Comunale n° 223 del 24 maggio 2012, con l'intento di porle a servizio di iniziative di interesse pubblico e privato per lo sviluppo, la reindustrializzazione e la riqualificazione ambientale di Porto

Marghera. Syndial è proprietaria, all'interno del SIN, di terreni e di fabbricati ed impianti sugli stessi terreni. Tali aree sono gravate in parte da oneri di bonifica e ripristino ambientale che interessano sia i suoli che la falda. Le aree in questione corrispondono a circa 110 ettari. Per poter porre sul mercato le superfici secondo criteri trasparenti, seguirà una perizia per la valutazione del valore delle aree e degli oneri ambientali gravanti sulle stesse. L'8 gennaio 2013 si è tenuto un incontro tra Regione e Comune finalizzato alla creazione di una società di scopo alla quale Syndial conferirà le aree. Il 12 gennaio 2013 inizia la trattativa. Dopo l'acquisizione delle aree, la società pubblica di scopo procederà alla cessione per lotti a soggetti imprenditoriali interessati a implementare attività esistenti o ad avviare nuovi investimenti industriali a Porto Marghera. Si procederà con la pubblicazione di un bando pubblico.

2013: Nuova perimetrazione del Sito di Interesse Nazionale di Porto Marghera

Con la Legge Regionale n. 19 del 29 luglio 2013, le competenze per l'approvazione dei progetti di bonifica di siti di Porto Marghera sono state ricondotte in capo alla Regione del Veneto, che le esercita per mezzo del Dipartimento Coordinamento Operativo Recupero Territoriale/Ambientale - Sezione Progetto Venezia. Vista la legge 7 agosto 2012, n. 134, l'art. 36-bis, comma 3, della legge 7 agosto 2012, n. 134 con la quale è possibile richiedere la ridefinizione del perimetro dei siti di interesse nazionale, con Decreto 24 aprile 2013 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è stata approvata la ridefinizione del perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale di Porto Marghera su proposta della Regione Veneto (DGRV 58/2013). La delimitazione precedente era stata definita nel 2002 dal D.M.A. del 23 febbraio e si estendeva per circa 5.730 ettari, di cui circa 3.017 ettari di aree a terra, 513 ettari di canali e 2200 ettari di aree lagunari. Il nuovo perimetro misura circa 1900 ettari, circoscrive il SIN alle sole aree industriali, mentre sono state escluse le aree agricole, residenziali, verdi e commerciali così come le zone lagunari e i Canali Portuali. Le bonifiche dei siti esclusi rimangono in ogni caso di competenze della regione Veneto. I vantaggi: il risanamento ambientale sarà ricondotto alla competenza della Regione, con la conseguente accelerazione dell'iter amministrativo che garantirà un più rapido riutilizzo delle aree in condizioni di sicurezza. Permetterà inoltre di concentrare e ottimizzare gli sforzi degli Enti nelle aree maggiormente compromesse da un punto di vista ambientale, favorendo la loro restituzione ad usi produttivi. Consentirà poi di procedere allo scavo dei Canali Portuali con procedure gestite in ambito locale. Infine, le aree lagunari, dopo rigorosi controlli ambientali, potranno essere utilizzate per la pesca, a seguito delle decisioni assunte dagli Enti locali competenti.

2013: Protocolli operativi che danno attuazione all'Accordo di Programma sulle bonifiche sottoscritto il 16 aprile 2012

Il 21 gennaio 2013 sono stati approvati dal Ministro dell'Ambiente i protocolli operativi che danno attuazione all'Accordo di Programma sulle bonifiche sottoscritto il 16 aprile 2012, che sono: 1. Protocollo Operativo per la caratterizzazione dei siti, 2. Modalità di intervento di bonifica e di messa in sicurezza dei suoli e delle acque di falda, 3. Criteri per la

determinazione delle garanzie finanziarie, 4. Modalità di presentazione delle proposte inerenti le attività sperimentali di bonifica dei siti contaminati.

2013: Progetto per la Riqualificazione e Ricostruzione Industriale per l'area di Porto Marghera e aree limitrofe

La Regione del Veneto con deliberazione n. 821 del 4 giugno 2013 ha formulato al Ministero dello sviluppo economico la propria proposta di Progetto di riconversione e riqualificazione industriale (PRRI) riguardante l'area di crisi industriale complessa di Porto Marghera e delle aree limitrofe, in attuazione dell'art. 27 del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 "Misure urgenti per la crescita del Paese" dove vengono definite le modalità operative per l'attuazione PRRI nei siti oggetto di crisi industriale complessa. Così il Fondo interviene a sostegno degli interventi previsti dai Progetti di riconversione e riqualificazione industriale nell'ambito di appositi Accordi di programma che disciplinano. Il PRRI fissa "le azioni da intraprendere per la riqualificazione/riconversione dell'area di crisi" e segnala "la strumentazione e le risorse finanziarie regionali e nazionali attivabili".

2014: Partecipazione nella Newco, controllata pariteticamente con la Regione Veneto, incaricata di acquisire le aree di proprietà di Syndial S.p.A.

L'11 aprile 2014 con Deliberazione della Giunta Comunale n. 159 viene firmato il contratto preliminare per la cessione da parte di Syndial alla Regione del Veneto ed al Comune di Venezia di circa 110 ettari di aree industriali dismesse. Segue la Delibera del Consiglio Comunale n. 45 del 16 giugno 2014 per avvalersi di una Newco partecipata pariteticamente dal Comune di Venezia e dalla Regione Veneto per l'acquisto di Syndial S.p.A. La Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 79 del 24 settembre 2014 ha approvato il percorso societario finalizzato all'attivazione della Newco paritetica per l'acquisto da Syndial S.p.A.

2014: Aggiornamento del Progetto di riconversione e riqualificazione industriale per l'area di Porto Marghera e zone limitrofe

La deliberazione della Regione del Veneto n. 749 del 27 maggio 2014 ha il fine di aggiornare il PRRI. Il documento riporta, oltre all'aggiornamento del database dei progetti proposti per l'area di crisi complessa, anche informazioni sulle attività insediate e sull'andamento occupazionale, nonché un elenco degli strumenti agevolativi e del relativo iter procedurale.

2014: Approvazione dell'Accordo di programma per la riconversione e riqualificazione industriale dell'area di crisi industriale complessa di Porto Marghera

Ministero dello Sviluppo Economico, Regione del Veneto, Comune di Venezia, Autorità Portuale di Venezia approvano il nuovo Accordo di Programma emanato con deliberazione del Commissario Straordinario nella competenza della Giunta Comunale n. 597 del 12 dicembre 2014. In data 8 ottobre 2014, la Regione Veneto ha convocato il Tavolo Permanente per Porto Marghera, condividendo con i gruppi di lavoro gli orientamenti generali per la formulazione di un programma di interventi strutturali che utilizzi le risorse dei rimborsi effettuati da alcune società e di altre somme versate nell'apposito capitolo della

spesa del Ministero dello Sviluppo Economico per essere destinate ad interventi del Governo a favore dello sviluppo e dell'occupazione.

2015: Accordo di programma per la riconversione e riqualificazione industriale dell'area di crisi industriale complessa di Porto Marghera e aree limitrofe.

L'8 gennaio è stato sottoscritto il nuovo Accordo di Programma per il rilancio di Porto Marghera, che porterà investimenti per circa 152 milioni di Euro. Sottoscritto da Ministero dello Sviluppo Economico, Regione del Veneto, Autorità Portuale di Venezia e Comune di Venezia. Gli interventi concerneranno soprattutto l'attuazione dell'Accordo Moranzini del 2008: per la viabilità con la realizzazione di uno svincolo a diamante tra la SS.309 "Romea" e la SP "Via delle Valli; Infrastrutturazione e banchinamento dell'area "23 ettari" Fusina; Interventi sulla Rete Idraulica del Bacino Lusore. Sono indicati puntualmente le risorse economiche e i valori complessivi per ogni intervento. Le bonifiche assumono un ruolo marginale, mentre si insiste soprattutto su interventi di sicurezza idraulica, miglioramento del sistema di gestione ambientale, trasporti e infrastrutture.

Il processo penale al petrolchimico:

Le denunce iniziarono dal 1994 da parte dell'Associazione Greenpeace e della rivista Medicina Democratica, del cui comitato di redazione faceva parte anche Gabriele Bortolozzo, il lavoratore della Montedison da cui partirono i primi esposti sulla cancerogenicità del CVM e sulla pericolosità delle attività inerenti alla sua lavorazione.

Iniziato il 13 marzo 1998 presso il Tribunale di Venezia, è considerato il primo grande processo per malattie professionali celebrato in Italia. Sono stati imputati per il reato di strage, disastro colposo e violazione della normativa in materia ambientale, i dirigenti ed amministratori delle società che dal 1970 al 1995 hanno operato all'interno dello stabilimento Petrolchimico di Porto Marghera. Disastro cagionato secondo la costruzione delineata dal PM Felice Casson "da una dissennata e criminosa attività industriale, frutto di una molteplicità di violazioni normative, sia amministrative che penali, per lo più contravvenzionali, in parte limitate giuridicamente dalla prescrizione". La conclusione del primo grado del procedimento ha visto l'assoluzione di tutti gli imputati, ed è stata oggetto d'impugnazione. La sentenza della Corte d'Appello di Venezia del 15 dicembre 2004 ha affermato la responsabilità delle varie società, ma ne ha negato in buona parte la punibilità, per intervenuta prescrizione¹⁰⁹.

La storia di questo sito risulta quindi non poco complessa, anche gli atti esposti, tra di loro si intrecciano e si incastrano come a formare una confusa rete.

Il secondo capitolo si concentrerà su un aspetto che ancora non è stato preso in considerazione e che necessita di approfondimento: i rapporti con le imprese implicate nell'inquinamento di Porto Marghera, quindi la loro responsabilità e partecipazione nell'attività di bonifica, così fino ad arrivare allo strumento della transazione ambientale.

¹⁰⁹ Per la storia completa del Petrolchimico e del processo penale si veda, BENATELLI, N., FAVARATO, G., TREVISAN, E., *L'inchiesta sul Petrolchimico il CVM e le morti degli operai, storia in una tragedia umana e ambientale*, Ediciclo editore s.r.l., Portogruaro (VE), 2002; CASSON F., *La fabbrica dei veleni. Storie e segreti di Porto Marghera*, Sperling & Kupfer, Milano, 2006.

Capitolo II. Profili di legittimità e criticità

2.1. Le transazioni ambientali come momento di incontro tra bonifica dei siti contaminati e danno ambientale?

2.1.1. Rapporto tra bonifica dei siti contaminati e danno ambientale

Il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 2004/35/CE attraverso due sistemi normativi, duplicando i regimi di tutela dell'ambiente¹¹⁰.

Esiste infatti una parziale coincidenza dei presupposti applicativi nella disciplina nazionale attinente la bonifica dei siti contaminati e la responsabilità per danni ambientali.

La bonifica dei siti va considerata come forma di “riparazione del danno” in grado di riqualificare e ripristinare l’ambiente al pari delle misure previste nella Parte VI del Codice, al Titolo II (artt. 304-310), ossia la parte dedicata alla responsabilità per danno ambientale. Per giustificare quanto appena affermato è bene mettere sinteticamente in evidenza i punti di comunione tra i due regimi e tentare di individuare il loro coordinamento.

I principi cardine che li ispirano sono gli stessi: il principio “chi inquina paga”, che pone in capo al soggetto responsabile dell’inquinamento i costi per il ripristino ambientale, nonché per la bonifica dei siti¹¹¹; quello di prevenzione, che anticipa a situazioni di rischio scientificamente certo l’insorgere di un obbligo di intervento in capo a chi detiene un controllo sulle attività da cui potrebbe scaturire un danno; quello di precauzione, che corrisponde ad una condotta cautelativa, ed ha lo scopo di evitare pregiudizi per l’ambiente quando il pericolo sia solo potenziale e di cui non si abbia ancora certezza; infine il principio dello sviluppo sostenibile che si propone di arrivare ad un equilibrio economico-sociale ed ambientale attraverso un processo che tenga conto della preservazione delle risorse naturali insieme allo sviluppo economico.

Entrambi gli istituti si pongono il medesimo obiettivo: l’eliminazione e la prevenzione del danno ambientale, nonché la salvaguardia della salute umana. Per la responsabilità dei danni ambientale la finalità principale è la prevenzione e poi il ripristino, e in ultimo il risarcimento in forma specifica (dal 2013 non più il risarcimento per equivalente pecuniario quando si sia nell’impossibilità di ristabilire la situazione precedente all’inquinamento). Per la bonifica i danni significativi sono solo quelli che incidono sulla salute umana, e l’obiettivo primario è il ripristino ambientale in base al principio chi inquina paga. Il bene oggetto di tutela per il regime di responsabilità ambientale considera 4 categorie: specie, habitat, acqua, terreno. Quello della bonifica dei siti è incluso in quello per danno ambientale: terreno ed acque¹¹².

¹¹⁰ CINGANO, V., *Bonifica cit.*, p. 1.

¹¹¹ Cfr. art. 245 che pone obblighi di intervento e di notifica a soggetti non responsabili della potenziale contaminazione, e l’art. 253 rubricato “oneri reali e privilegi speciali”.

¹¹² In realtà però, si potrebbe parlare di corrispondenza anziché di inclusione tra gli oggetti di tutela: l’Allegato 3 della Parte IV del D.lgs. 152/2006, alla lett. f) prende in considerazione anche le “caratteristiche morfologiche, vegetazionali e paesistiche dell’area” e l’art. 240, comma 1, lett. q) intende per ripristino e ripristino ambientale “gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti

La Parte VI e la IV del Codice coincidono nel presupposto oggettivo per poter attivare le misure di riparazione o la bonifica del sito: un pericolo di danno per l'ambiente o il verificarsi di un danno. In particolare: l'intervento di bonifica è obbligatorio solo quando vi sia il rischio, anche solo potenziale, di superare i CSR, o sia già avvenuto il loro superamento.

Le modalità per poter pervenire alla riparazione sembrano basarsi sulle medesime procedure: valutazione di analisi di rischio e operazioni controllate da autorità pubbliche, tenendo in debito conto un criterio di "sostenibilità economica".

Le procedure preventive per la bonifica e il danno ambientale, disciplinate rispettivamente all'art. 242 comma 1 e 304, sono in gran parte le stesse.

C'è quindi una "una sovrapposizione necessaria"¹¹³ tra i due istituti quando vi sia un danno ad una risorsa ambientale che comporti un rischio di effetti negativi per la salute umana: il presupposto oggettivo che fa scattare la procedura, nonché il bene giuridico da tutelare, possono coincidere.

La contiguità tra le discipline è confermata dallo stesso legislatore quando prevede una procedura comune ad entrambi i regimi per le azioni di prevenzione all'art. 313, comma 1¹¹⁴. Equivalenza messa in risalto non solo dal punto di vista procedimentale all'art. 313, ma anche dal punto di vista sostanziale fino al 2013. La norma che disciplinava il loro coordinamento era l'art. 303, comma 1, lett. i), che prevedeva l'inapplicabilità della Parte VI quando fosse già stata avviata la procedura di bonifica, a meno che, una volta terminata, non permanessero danni ambientali. Nel qual caso il Ministro dell'ambiente poteva emettere un'ordinanza con cui ingiungeva ai soggetti accertati come responsabili il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica. La norma di coordinamento poneva però problemi a livello comunitario: la limitazione del campo di applicazione del regime di responsabilità è stata considerata non conforme alla Direttiva 2004/35/CE. La norma italiana avrebbe introdotto una causa di improcedibilità dell'attività di ripristino del danno ambientale quando fosse stata avviata la procedura di bonifica: bonifica non contemplata all'art. 4 della Direttiva che prevede questa possibilità solo in casi tassativi¹¹⁵. Dopo il procedimento di infrazione del 2008 e con il Parere complementare del 26 gennaio 2012, la Commissione Europea ha invitato l'Italia all'osservanza delle indicazioni ivi contenute entro due mesi. Il Consiglio dei Ministri, n. 57, il 6 dicembre 2012, ha approvato lo schema del nuovo D.L. salva-infrazioni e in via definitiva con la "Legge europea 2013" del 4 settembre 2013 è stato abrogato l'articolo in questione.

La necessità di trovare un coordinamento tra i due istituti è data dal fatto che la Direttiva comunitaria si occupa solo della responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del

complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici".

¹¹³ TADDEI, G., *Il rapporto cit.*, p. 420.

¹¹⁴ Cfr. combinato disposto art. 242, comma 1 e art. 304, comma 2, del D.lgs. 152/2006.

¹¹⁵ GIAMPIETRO, F., *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5/2014, p. 974.

danno ambientale ed è quindi necessario dare una "lettura comunitariamente orientata"¹¹⁶ alla disciplina delle bonifiche. Esistono anche profili divergenti tra le due discipline che impongono di trovare un raccordo: come i soggetti legittimati ad agire, gli oneri istruttori, i criteri di imputazione della responsabilità, le conseguenze in capo al responsabile una volta avvenuto l'inquinamento¹¹⁷.

Il problema del coordinamento è stato rimarcato anche dal legislatore: il Parere n. 96, della Commissione VIII della Camera, del 27 giugno 2007, concernente ulteriori modifiche al D.lgs. 152/2006, affermava alla lett. l)¹¹⁸ «la necessità di non limitarsi ad un regime transitorio, ma di stabilire un regime certo per le bonifiche dei siti inquinati, il quale, in ossequio ai criteri di coerenza con le direttive comunitarie e con il necessario carattere unitario, coordinato e integrato, della normativa ambientale, superasse i due diversi e paralleli regimi giuridici per le bonifiche e per il danno ambientale attualmente disciplinati dal decreto legislativo n. 152 e disponesse, al contrario, una effettiva integrazione fra queste due parti».

Con l'abrogazione dell'art. 313. comma 1, lett. i) una parte dei problemi di raccordo sembrano risolti, e ci si è quindi da un lato avvicinati alla disciplina comunitaria. Dall'altro lato però, venendo meno l'unica norma che regolava i rapporti tra procedimento di bonifica e danno ambientale si rischia di riaprire una questione ritenuta appianata, o perlomeno per la quale si era data una interpretazione consolidata¹¹⁹. A seguito dell'analisi dei presupposti applicativi, della natura giuridica degli oneri di bonifica e della responsabilità risarcitoria per danno all'ambiente, la dottrina era infatti giunta a accertare le discipline come forme di riparazione complementari di risarcimento del danno¹²⁰.

Il punto di partenza per arrivare al coordinamento era stato infatti fornito proprio dal legislatore attraverso questo articolo successivamente abrogato. Oggi, di conseguenza, lo si deve ricostruire senza alcun riferimento normativo esplicito.

Il collegamento tra i due istituti si può individuare in ogni caso in un rapporto di specialità: la disciplina della bonifica dei siti contaminati sarebbe speciale rispetto a quella per i danni ambientali che è considerata normativa generale. L'onere di bonifica infatti si propone come mezzo di ripristino con un ambito di applicazione ridotto rispetto al danno

¹¹⁶ CINGANO, V., *Bonifica cit.*, p. 4.

¹¹⁷ Parte delle divergenze sembrano essere stata attenuata con adeguamento del 2013 alla disciplina comunitaria, si veda per approfondire BONELLI, F., *Il risarcimento cit.*, pp. 378-380; GIAMPIETRO, F., *Danno cit.*, p. 974.

¹¹⁸ Schema di Decreto legislativo concernente ulteriori modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale (Atto n. 96), 27 giugno 2007: l) sia inoltre rivista - attraverso una ampia e approfondita collaborazione tra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dello sviluppo economico - la disciplina complessiva della normativa di cui al titolo V, parte IV, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in materia di bonifica dei siti contaminati (che vada oltre il contenuto delle disposizioni di cui ai commi 43 e 45 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame), garantendo, in particolare, la coerenza con la disciplina del «danno ambientale» e con quella della tutela delle acque, nonché tenendo conto della normativa europea in materia e della futura direttiva comunitaria per la protezione dei suoli, anche anticipandone alcuni contenuti».

¹¹⁹ GIAMPIETRO, F., *Danno cit.*, p. 974.

¹²⁰ Si veda sull'argomento ANILE, F., *Danno cit.*; CINGANO, V., *Bonifica cit.*; GIAMPIETRO, F., *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (parte prima)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 1, pp. 36-40; GIAMPIETRO, F., *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (parte seconda)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 2, pp. 133-135; PRATI, L., *Il danno cit.*; SALANITRO, U., *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, 11, pp. 1264-1270; TADDEI, G., *Il rapporto cit.*, pp. 417-422;

ambientale, quindi una speciale forma di risarcimento e nello specifico del danno cagionato all'ambiente. Oggi non potendo più conseguire in subordine l'obbligo di risarcimento per equivalente viene meno il rapporto di complementarietà. Ai due istituti va data una lettura organica da costruire in questo senso: l'ambiente è definito come bene unitario così come unitario è anche il danno ambientale e unitaria è la natura giuridica degli obblighi che gravano sul responsabile¹²¹. L'intento del recente intervento va nel senso dell'estensione e non della delimitazione della responsabilità per danno ambientale.

Dal punto di vista sostanziale è certo che bonifica e danno ambientale pongano in essere un istituto da valutare in termini unitari: dal punto di vista formale non appare pertanto giustificata la scelta del legislatore di continuare a mantenere separate le due discipline¹²². La legge europea del 2013 poteva essere una buona occasione per riconsiderare l'impostazione dualistica e ricondurre anche la disciplina della bonifica a quella europea sul danno ambientale.

2.1.2. Le Transazioni ambientali

In un'ottica di semplificazione l'ordinamento è intervenuto d'urgenza e si è dotato di uno strumento flessibile che va in ogni caso oltre l'impostazione dualistica dettata dal Titolo V e la Parte IV del Codice. Sembra infatti sovrapporsi alla bonifica dei siti e al risarcimento del danno ambientale, massimizzando il lato della "contabilizzazione del danno"¹²³. Affiancandosi agli Istituti del Codice, e senza nessun coordinamento, vi è il D.L. 208/2008 "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", convertito con modificazione dalla L. del 27 febbraio 2009, n. 13. L'art. 2, rubricato "danno ambientale", è situato specificamente "nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale". La Legge prevede "la stipula di una o più transazioni globali, con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale di cui agli artt. 18 della L. 349/86, e 300 del D.lgs. 152/2006".

Le transazioni globali possono considerarsi esempi di integrazione tra danno ambientale e bonifica dei siti: in questo caso infatti i due istituti sono contemplati nello stesso procedimento extragiudiziale¹²⁴.

La transazione è definibile ex art. 1965 del Codice civile come un contratto con il quale le parti prevengono o risolvono una lite, attraverso reciproche concessioni¹²⁵. Il concetto di transazione anche quando ci si muove sul territorio delle Pubblica Amministrazione non prescinde dalla definizione e dalla *ratio* che dà il Codice civile. Già si individuano i caratteri salienti della transazione: la convergenza delle volontà delle parti (quindi privato e

¹²¹ CINGANO, V., *Bonifica cit.*, pp. 186-189.

¹²² TADDEI, G., *Il risarcimento cit.*, p. 127.

¹²³ LAZZARRO, A., *Il danno ambientale e la c.d. transazione ambientale ex art. 2 L. 13/2009*, in MOSCHELLA, G., - CITRIGNO, A.M., (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014, p. 263.

¹²⁴ DELL'ANNO, P., OCCHIENA, M., L'indennizzo mette in ombra la bonifica, in *Il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2009, p. 33.

¹²⁵ LAZZARRO, A., *Il danno cit.*, p. 251.

P.A), il conflitto delle rispettive posizioni e pretese, infine la volontà di trovare una soluzione condivisa mediante mutue concessioni. Nel nostro ordinamento la transazione tra un soggetto pubblico e un soggetto privato è disciplinata da una pluralità di disposizioni, talune di portata generale¹²⁶, tal'altre in materia di danno ambientale. In particolare nel caso della Legge 13/2009, il legislatore ha introdotto strumenti privatistici per favorire una ricostruzione delle problematiche ambientali¹²⁷.

Quella degli accordi transattivi era già una prassi ministeriale volta a accelerare i procedimenti di bonifica e dall'altra a diminuire gli adempimenti istruttori dell'amministrazione inerenti l'accertamento della responsabilità. In Italia nel 1998 il modulo convenzionale è stato decisivo per la risoluzione delle controversie in materia di danno ambientale per la vicenda della petroliera "Haven", con il ricorso a una procedura molto specifica dettata dalla Legge 16 luglio 1998, n. 239128. La legge Finanziaria del 2001, legge 29 dicembre 2000, n. 388, art. 114, statuisce una causa di non punibilità per chi abbia attivato, o attivi, le procedure di bonifica di cui all'art. 17 o "che abbia stipulato o stipuli accordi di programma previsti nell' ambito delle medesime normative", rispetto a reati in materia ambientale commessi prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 22 del 1997. La prima parte del comma 7 dell'art. 114 chiarisce che il beneficio della non punibilità è concesso non solo a chi abbia già sottoscritto gli Accordi di programma di cui all'art. 9, commi 4 e 5 del D.M. n. 471 del 1999, ma anche a chi li sottoscriverà. Il Programma nazionale di bonifica D.M. 468 del 2001, art. 6, stabilisce i criteri per l'erogazione dei finanziamenti da esso previsti, facendo riferimento anche al "ricorso agli Accordi di programma da sottoscrivere tra lo Stato, le regioni, gli enti locali territorialmente competenti". Provvede a una ricognizione degli Accordi di programma già stipulati con l'adesione dei privati: Porto Marghera; Cengio e Saliceto; Balangero; Area Stoppani Cogoleto; Milano Bovisa; Sulcis Iglesiente Guspinese. La legge delega n. 308 del 2004, art. 1, favorisce "la conclusione di accordi di programma tra i soggetti privati e le amministrazioni interessate per la gestione degli interventi di bonifica e messa in sicurezza". Successivamente anche la L. 296/2006, c.d "Legge Finanziaria", all'art. 1, comma 868, prevedeva un "generico"¹²⁹ ricorso agli strumenti transattivi, senza nulla indicare per quel che riguarda modalità, oggetto e obbiettivi della trattazione. La Legge aveva introdotto un piano da parte dei Ministeri dell'economia e dell'ambiente per la riassegnazione delle somme versate allo Stato a titolo di risarcimento del danno ambientale a seguito degli accordi transattivi degli anni 2001, 2005, 2006¹³⁰. Con il D.lgs. n. 152/06 ,

¹²⁶ Vedi ad esempio la transazione *ex art.* 239 D.Lg. n. 163, 2006, del Codice dei Contratti Pubblici.

¹²⁷ Per una analisi degli strumenti privatistici in tema di Pubblica Amministrazione, si veda MASTRODONATO, G., *Gli strumenti cit.*, pp. 707 e ss.

¹²⁸ Dalla Legge 16 Luglio 1998, n. 239: "Autorizzazione a definire in via stragiudiziale le controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dallo stato Italiano per l'evento Haven e destinazione di somme e finalità ambientali". Il caso Seveso e a quello della diga di Stava rappresentato casi importanti di *mass torts* in Italia.

¹²⁹ LAZZARRO, A., *Il danno cit.*, p. 258.

¹³⁰ Legge 296/2006, art. 1, comma 868: "Entro il 31 gennaio 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, formulano un piano per la riassegnazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare delle somme versate allo Stato a titolo di risarcimento del danno ambientale a seguito della sottoscrizione di accordi transattivi negli anni 2005 e 2006

art. 246: la facoltà di stipulare ed usufruire degli accordi diventa ordinaria e non più transitoria. I termini per la stipula degli accordi (12 mesi per la bonifica di una pluralità di siti che interessano il territorio di più regioni e 18 mesi per la bonifica di una pluralità di siti dislocati su tutto il territorio nazionale o più soggetti interessati alla bonifica di un SIN), infatti non decorrono dall'entrata in vigore del decreto stesso, bensì dall'approvazione del documento di analisi di rischio di cui all'art. 242. La facoltà di accedere a tali strumenti assume carattere generale e non limitato alla tipologia di interventi. La *ratio* della disposizioni in esame è quella di risolvere, attraverso un trattamento incentivante, situazioni di inquinamento pregresso. L'ultima modifica del legislatore ha innovato la transazione in senso più garantista, delimitandone i contorni e rendendo più rigide le modalità delle attività negoziali della Pubblica Amministrazione in campo ambientale.

L'istituto dell'art. 2 della L. n. 13/2009 ha un campo limitato, non si applica a ogni fattispecie di bonifica di siti inquinati, bensì solamente a quelle riservate allo Stato, in quanto concernenti siti di interesse nazionale: siti di particolare pregio ambientale, storico o culturale ovvero comprensive del territorio di più regioni o interessate da un rilevante rischio sanitario ed ambientale o dal rilevante impatto socio economico causato dall'inquinamento.

L'oggetto della transazione riguarda sia l'*an* che il quantum *debeatur* degli oneri di ripristino¹³¹: la spettanza e la quantificazione degli oneri di bonifica, di ripristino del danno ambientale e degli altri eventuali danni di cui lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali possono richiedere. L'Avvocato Schiesaro sottolinea che la dizione normativa non lascia spazio ad incertezze interpretative riguardo alla locuzione "agli altri eventuali danni": si tratta di danni ulteriori e, soprattutto, diversi dal danno ambientale, di carattere meramente eventuale, di cui sia lo Stato che gli altri enti pubblici territoriali, in quanto titolari del relativo diritto, siano legittimati a richiedere il risarcimento. I danni poi devono essere stati causati dagli stessi fatti oggetto della transazione, e devono essere sottoposti a una valutazione rigorosa per evitare pretese manifestamente infondate¹³². Il bene oggetto di tutela presenta profili sfumati, coinvolgendo sia diritti pubblici che individuali. La L. 349/86 ha tipizzato la figura dell'illecito ambientale, distinguendolo e donandogli una disciplina diversa rispetto all'illecito acquiliano *ex art. 2043 c.c.* Esistono altresì, *ex art. 1966 e 1346 del c.c.*, particolari presupposti, soggettivi e sostanziali, perché la transazione sia efficace: "le parti devono avere la capacità di disporre dei diritti che formano oggetto della lite", l'oggetto della contrattazione deve essere possibile, lecito, determinato e determinabile. Sorge allora un dubbio per quel che concerne la transazione ambientale: il bene ambiente è considerato un diritto collettivo indisponibile, quindi non può essere

e non riassegnabili per effetto dell'articolo 1, comma 9, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dell'articolo 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266."

¹³¹ ANTONIOLI, M., *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni "globali" e accordi di programma*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, 4, p. 765

¹³² SCHIESARO G., *Le recenti novità introdotte nel Codice dell'ambiente e le future iniziative in materia di quantificazione dei danni all'ambiente*, in *Relazione del Convegno "La responsabilità per danni all'ambiente in Italia alla luce delle recenti iniziative comunitarie"*, organizzato da Camera di Commercio Milano e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 11 febbraio 2010, p. 11.

oggetto di diritti o atti di disposizione da parte dello Stato o degli Enti Locali, di conseguenza renderebbe la transazione nulla per illiceità o impossibilità dell'oggetto. Secondo la conclusione del Consiglio di Stato del 2001 chiamata a pronunciarsi sulla ammissibilità giuridica dell'accordo transattivo con oggetto il risarcimento ambientale ex art. 18, L. 349/86, nonché della titolarità del potere di stipulare la transazione, l'oggetto dell'accordo non sarebbe l'ambiente in quanto tale, ma "la riparazione monetaria conseguente ad una sua menomazione". Il Consiglio inquadra l'illecito ambientale all'interno delle responsabilità civile, attribuendo al titolare una pretesa di natura meramente pecuniaria e quindi sicuramente disponibile¹³³. La delibera del 15 gennaio 2003, n. 1 della Corte dei Conti ha portato anch'essa a una riflessione sul "Diritto di transigere"¹³⁴ da parte dello Stato e sulla questione della competenza: se cioè lo Stato e le Regioni possano autonomamente e in modo concorrente transigere controversie che coinvolgono scelte di carattere politico. La Corte ha chiarito sul punto riconoscendo solo la legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale agli enti territoriali, mentre rimane esclusiva facoltà dello Stato e quindi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il "diritto a transigere". La peculiarità del bene ambiente, degli interessi che coinvolge e della scelta politico-amministrativa che consegue alla transazione comporta l'esclusiva titolarità dello Stato in merito.

Quanto agli obiettivi, il provvedimento normativo si propone di velocizzare la riparazione del danno ambientale e il rilancio produttivo delle aree inquinate comprese nei siti di interesse nazionale, superando i contenziosi legali che possono paralizzare gli interventi di bonifica. La transazione permetterebbe la riduzione dei costi, non solo economici collegati all'instaurazione, allo svolgimento e alla conclusione di un giudizio, ma anche temporali, in considerazione della durata dei processi davanti al giudice ordinario. E' chiaro che il negozio transattivo riflette perfettamente l'imperativo "dell'economicità dell'azione"¹³⁵. L'efficienza economica dello strumento è data sia dal risarcimento del danno, che però può essere ottenuto anche in sede giurisdizionale, ma soprattutto dal modulo consensuale del contratto¹³⁶. Durante il procedimento, Amministrazione e privato utilizzando uno strumento privatistico si trovano in posizione di completa parità, confermata dall'inciso all'art. 2 comma 1, per il quale il Ministero dell'Ambiente predispose lo schema di contratto "che viene concordato con le imprese interessate". Il mezzo con il quale si arriva all'accordo è costituito dalle reciproche concessioni che impongono sacrifici corrispondenti. Nonostante ciò conviene si deve mantenere l'obiettivo di perseguire un bene pubblico ex art. 97 Cost. La legge quindi deve trasferire questa garanzia al cittadino attraverso il procedimento. L'*iter* procedurale si articola in due fasi: l'una precede e l'altra segue il contratto. Come la

¹³³ GIRACCA, M.P., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in FERRARA R. (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 242. Vedi anche *Parere 18 maggio, n. 426/01*, in *Foro it.*, 2003, p.p. 633 e ss., con nota di GIRACCA, M.P., *Brevi note in tema di contratto di transazione e azioni di danno ambientale*.

¹³⁴ LUCATI, I., *"Transazioni globali" per il risarcimento del danno ambientale*, in *La Responsabilità civile*, 2009, 3, p. 287

¹³⁵ OGGIANU, S., *ADR in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *IANUS*, 2-2010, p. 42.

¹³⁶ *Ibidem*.

legittimazione ad agire per esercitare l'azione civile in sede penale e per il risarcimento del danno ambientale in sede amministrativa va al Ministero dell'ambiente, anche ex art. 2, L. 13/2009, la fase di iniziativa spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La facoltà è rimessa alla scelta discrezionale di quest'organo e non va assunta in qualità di strumento il cui esercizio sia indicato come doveroso dalla legge¹³⁷. Il comma 8 prevede che all'avvio della procedura transattiva provveda il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare se il danno ambientale è quantificabile in un ammontare uguale o superiore a dieci milioni di euro, o spetti ai titolari dei competenti uffici dirigenziali generali qualora l'ammontare del danno ambientale sia inferiore¹³⁸. Lo schema di contratto quindi è predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e concordato con le imprese interessate. Va sottoposto alla valutazione non vincolante dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), della Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS). Regioni, Province, Comuni, associazioni e privati interessati sono coinvolti mediante forme di pubblicità e garanzie di partecipazione e trasparenza. In particolare, la proposta ministeriale di transazione sarà di volta in volta sottoposta al vaglio dei soggetti interessati, che potranno chiedere correttivi entro trenta giorni. Difficile appare la identificazione dei privati interessati: da qui la formula elastica della norma, che richiama "idonee forme di pubblicità" e al contempo pone il limite finanziario delle "risorse di bilancio disponibili per lo scopo". Devono in ogni caso ritenersi applicabili le disposizioni della L. n. 241/1990 sulla partecipazione al procedimento. Realizzato lo schema di contratto scatta un termine di 300 giorni per raggiungere un accordo fra tutte le parti attraverso la conferenza di servizi. La conferenza di servizi decisoria deve essere preceduta dall'assunzione del parere dell'Avvocatura generale dello Stato, parere che la legge indica come obbligatorio, ma che non qualifica come vincolante e "volto a fornire una valutazione giuridica circa l'interesse a transigere in relazione al possibile esito della lite già insorta o che potrebbe insorgere, in termini di convenienza, opportunità e congruenza del negozio con le conseguenti indicazioni di merito"¹³⁹. Per concludere: lo schema è sottoscritto per accettazione dall'impresa e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'autorizzazione da parte del Consiglio dei Ministri. All'esito di questo procedimento, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le imprese interessate stipulano il contratto di "transazione globale". L'art. 2 dispone che "nel caso di inadempimento, anche parziale, da parte dei soggetti privati delle obbligazioni dagli stessi assunte in sede di transazione nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quest'ultimo, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni, può dichiarare risolto il contratto di transazione". Quando invece il contratto di transazione giunge ad esecuzione il comma 7 dell'art 2

¹³⁷ OGGIANU, S., *ADR. cit.*, p. 11

¹³⁸ I dirigenti generali provvedono soltanto all'avvio della procedura, mentre il compito di autorizzare e approvare la transazione rimane soltanto al vertice politico amministrativo dello Stato, così come ribadito anche dalla Corte dei Conti (deliberazione 15/1/2003 n. 1/2003/P).

¹³⁹ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 15

prevede che gli introitati a titolo di risarcimento del danno ambientale, siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per le finalità previamente individuate con decreto del Ministro dell'ambiente stesso, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze¹⁴⁰.

Gli effetti della transazione sono "globali", così come "globale" è la qualificazione dell'istituto, che si distingue dalle transazioni generali di cui all'art. 1975 c.c.. La transazione definisce, relativamente al sito da bonificare, tutto il contenzioso esistente tra pubblica amministrazione e imprese coinvolte. Oltre ad estinguere il contenzioso, l'accordo preclude ogni ulteriore azione per rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino e ogni ulteriore azione risarcitoria per danno ambientale, nonché per le altre eventuali pretese risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali per i fatti oggetto della transazione. La stipula della transazione comporta vantaggi per le imprese che hanno la facoltà di utilizzare i terreni quando non sia incompatibile con le attività di bonifica. I proprietari dell'area vengono indotti a concludere gli accordi per finalità produttive¹⁴¹. Per rendere economicamente vantaggioso l'adempimento volontario e reperire risorse economiche private necessarie all'attuazione degli interventi programmati sono previsti espressamente agevolazioni e benefici per chi stipuli la transazione. Perché l'autonomia dei privati risulti limitata, le reciproche concessioni e l'oggetto del contratto di transazione sono stabiliti in modo preciso dall'accordo. In dettaglio, il privato ha l'obbligo di concorrere pro quota alle spese per la progettazione e alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda, di corrispondere una somma forfettaria a titolo di risarcimento per danno ambientale da versare in dieci anni senza interessi, e di rinunciare a ogni azione di rivalsa nei confronti degli altri soggetti che si siano avvalsi dei benefici della transazione. L'amministrazione pubblica per contro si impegna a progettare e realizzare gli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda, a liberare il privato dagli obblighi di messa in sicurezza in relazione alla sua area e di riconoscere uno sconto del cinquanta per cento a titolo di contributo sulle somme dovute che il privato deve corrispondere per gli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda. L'accordo comprende la possibilità di pattuire che le somme investite dal privato per miglioramenti ambientali o per innovazioni tecnologiche siano portate in detrazione dalle somme dallo stesso dovute a titolo di risarcimento per danno ambientale e per gli interventi di messa in sicurezza e bonifica della falda¹⁴². La stipula può avvenire non solamente con le imprese che abbiano cagionato il danno, ma anche con tutte quelle che abbiano un contenzioso vertente sul sito contaminato, attuale o potenziale, e con i soggetti aventi interessi di natura economica discendenti dalla possibilità di utilizzazione del sito e intendano sostenere gli oneri

¹⁴⁰ La correzione del senato al comma 7 ha ridotto il potere ministeriale di decidere l'impiego dei fondi incassati alla sola quota relativa al risarcimento del danno ambientale e ha precisato che "le modalità e le finalità di utilizzo" della quota restante sono definite nel concordato ambientale. In questo modo si evita che fondi per un sito vengano dirottati in uno di diversa regione.

¹⁴¹ MILONE, A., *Bonifica dei siti di interesse nazionale: le recenti pronunce del giudice amministrativo*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, 11, p. 1015

¹⁴² PERNICE, M., *Bonifica cit.*, p. 59.

necessari alla bonifica, al ripristino e al ristoro del danno ambientale e di quelli eventuali. Di fatto, con queste transazioni, viene risolto il problema delle bonifiche c.d. storiche, cioè delle contaminazioni avvenute prima dell'entrata in vigore del D.M. n. 471/1999, e che contraddistinguono nella maggior parte casi i siti di interesse nazionale. Per il responsabile della contaminazione e per il proprietario che non ha cagionato l'inquinamento del sito, ma è responsabile ex art. 2051 c.c., la transazione costituisce una mera accettazione e ratifica di quanto definito dalle pubbliche amministrazioni in sede di accordo di programma. L'atto transattivo ha così per oggetto anche l'accertamento delle responsabilità per la bonifica e per l'ulteriore danno ambientale individuate nell'accordo di programma. Ciò motiva l'intervento del legislatore a favore del riconoscimento dell'efficacia di questi accordi e delle transazioni già stipulate. L'ultimo periodo del comma 5, dell'articolo 2 fa "salvi gli accordi transattivi già stipulati alla data di entrata in vigore" del decreto medesimo, "nonché gli accordi transattivi attuativi di accordi di programma già conclusi a tale data". L'accordo transattivo non sostituisce il pregresso rapporto con uno nuovo¹⁴³, ma si limita a apportare modifiche all'assetto giuridico già esistente tra le parti.

Secondo parte di Dottrina¹⁴⁴ occorre inserire tra gli elementi strutturali e funzionali che compongono la natura giuridica della transazione globale anche l'accordo di programma. In particolare, l'art. 2, comma 3, del D.L. n. 208/2008 dispone che la conferenza di servizi decisoria si svolga solo tra i soggetti pubblici aventi titolo con l'esito, tipico dell'istituto della conferenza decisoria, di sostituire "a tutti gli effetti ogni atto decisorio comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti". Nonostante il legislatore non lo qualifichi espressamente, sembrerebbe trattarsi proprio di un accordo di programma: si perviene a una definizione articolata della fattispecie, che da punto di vista procedurale, o delle modalità che conducono all'assetto degli interessi delle parti, può essere indicata come "ipotesi in senso lato di negoziazione ambientale"¹⁴⁵.

Da tale disciplina emergerebbe la finalità ricercata dal legislatore di marcare una particolare rilevanza giuridica all'interesse pubblico sotteso nell'istituto della transazione ma retto dalle regole del diritto privato¹⁴⁶.

Una volta individuati gli obiettivi e il senso dell'istituto della transazione ambientale, il prossimo passo sarà la sua analisi in un caso concreto: la alternativa stragiudiziale ha raggiunto i suoi scopi nel caso di Porto Marghera?

¹⁴³ Secondo la giurisprudenza civile affinché una transazione si possa configurare come novativa devono ricorrere due requisiti: a) il c.d. *aliquid novi*, vale a dire la prestazione che ha origine nel contratto di transazione deve essere completamente nuova rispetto a quella che viene estinta; b) l'*animus novandi*, cioè la volontà dei contraenti di assumere un'obbligazione nuova in luogo della precedente. In argomento, Cass. civ., sent. 16 novembre 2006, n. 24377 e sent. 28 febbraio 2006 n. 4455.

¹⁴⁴ OGGIANU, S., *ADR cit.* p. 1 e ss.; PERNICE, M., *Bonifica cit.*, p. 56 e ss.

¹⁴⁵ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 28.

¹⁴⁶ *Id., cit.*, p. 20

2.2. Le transazioni ambientali nel caso di Porto Marghera

2.2.1. Le transazioni con le imprese, dal processo a oggi

Massima pena per il reato di "strage colposa" agli imputati e 71 mila e cinquecento miliardi di lire di risarcimento danni per il "disastro ambientale" causato da Montedison ed Enichem. Durante il processo contro il Petrochimico di Porto Marghera, iniziato nel 1998, sono state queste le richieste avanzate al Tribunale dall'Avvocatura dello Stato per i 270 operai del Petrochimico "uccisi o menomati da un tumore" e per l'avvelenamento dell'ecosistema lagunare con gli scarichi di sostanze tossiche. Il risarcimento danni patrimoniali e non, chiesto dall'avvocato di parte civile Giampaolo Schiesaro, che rappresenta gli interessi della presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'ambiente, corrisponde a 71 mila 551 miliardi di lire in tutto. Nel corso dell'arringa l'avvocato Schiesaro ha affermato che "Si tratta, certamente, di un'ingente richiesta ma come hanno dimostrato i consulenti di parte civile e del pubblico ministero, bisogna considerare che il danno causato dagli scarichi industriali in meno di vent'anni corrisponde ad una quantità d'inquinanti tossici e cancerogeni pari a due volte l'intera massa d'acqua della laguna. Del resto, l'impronta degli inquinanti trovati nei canali e nelle valli lagunari, distanti anche 20 chilometri dagli scarichi industriali, è la stessa". Per quantificare i danni l'Avvocatura di Stato si è basata sulla deposizione fatta in aula dell'economista Paolo Leon, dalle stime effettuate dal professor Sandro Nosengo, consulente del Ministero, sulle leggi in vigore in materia ambientale e sulle sentenze della Corte di Cassazione sul tema. Schiesaro ha ricordato che il "disastro ambientale" determinato dalle industrie chimiche, ha deturpato il paesaggio, avvelenando e danneggiando, in certi casi in modo irreparabile, risorse naturali non rinnovabili come "l'aria che respiriamo; l'intero corpo idrico costituito dalla laguna, dai suoi canali e dalle falde sotterranee; la flora e la fauna, in particolare vongole e pesci che entrano nel ciclo alimentare dell'uomo; il suolo e il sottosuolo; il complesso sistema di relazioni e fattori interagenti che caratterizza l'ecosistema lagunare". L'avvocato citò più volte l'articolo 18 della legge costitutiva del ministero dell'Ambiente che prevedeva la figura del "reato ambientale" e del "ripristino delle condizioni ambientali naturali". Era stato inoltre richiesto ai giudici della sezione penale del Tribunale veneziano di stabilire in sede penale, senza rinviare ad una successiva causa civile, il risarcimento "equiparativo dei danni". In subordine, Schiesaro aveva chiesto che venisse comunque risarcito il "profitto derivato a Montedison, Enichem, Montedipe ed Eni per la mancata attività di depurazione delle acque di scarico delle lavorazioni, calcolato in circa 11 mila 570 miliardi". Andavano poi considerati i costi per gli studi e gli interventi di bonifica dei siti inquinati, progettati o in corso di realizzazione, per i quali era stato chiesto il risarcimento completo a carico delle aziende. Secondo l'Avvocato dello Stato l'Accordo di Programma per la Chimica a Porto Marghera siglato nel 1998, non aveva alcuna "valenza transattiva né di risarcimento, ma è un'intesa tra soggetti che, ognuno per i suoi fini, individuano alcuni obiettivi comuni". Tra i soggetti attuatori 17 aziende, delle 35 censite dal Servizio rifiuti e bonifiche del ministero dell'Ambiente, hanno sottoscritto l'accordo di programma, che ha previsto l'elaborazione

di un apposito Master Plan, approvato poi nell'aprile 2004. Ai 71 mila miliardi bisognava aggiungere altri 200 miliardi chiesti dalle altre parti civili (enti locali e associazioni) e i 100 miliardi circa di lavoratori o loro familiari¹⁴⁷. Alcuni giorni prima della pronuncia della Sentenza del Tribunale di Venezia che assolse tutti gli imputati, il 31 ottobre 2001, viene trovato un accordo tra la presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'Ambiente, parte civili al processo, e Montedison. La Transazione prevede che la Società corrisponda complessivamente 525 miliardi di lire per risanare almeno alcune zone di Porto Marghera inquinate dal Petrolchimico e di quella area c.d. Montefibra. Secondo l'avvocato dello Stato Giampaolo Schiesaro, che aveva quantificato i danni ambientali in 71 mila e 500 miliardi provocati da Montedison e Enichem, il risarcimento massimo possibile per quanto riguarda la posizione di Montedison era stato ottenuto. I termini dell'accordo prevedevano che Montedison si accollasse le spese del risanamento ambientale integrale di nove siti, tra canali e aree terrestri, dati in carico dall'accordo sulla chimica al Magistrato alle Acque. In aggiunta, l'accordo prevedeva un versamento di 25 miliardi di lire a titolo di risarcimento per ogni profilo di danno ipotizzabile, qualsiasi fosse stato poi l'esito del processo. In base alla transazione, gli interventi della prima fase del disinquinamento, finanziati con i 525 miliardi di Montedison, avrebbero riguardato in particolare, alcune aree individuate dal Magistrato alle Acque e Consorzio Venezia Nuova¹⁴⁸: le sponde del canale San Leonardo (42 miliardi e mezzo), il canale industriale ovest (105 miliardi), il canale Brentella, il canale Vittorio Emanuele (171 miliardi), le sponde dell'area ex Esso (11 miliardi), le sponde del Lusore Brentelle (71 miliardi) e dei serbatoi petroliferi (33 miliardi). Infine, la darsena e i fondali della Rana (21 miliardi) e l'area dei Pili (42 miliardi). In totale, i 525 miliardi offerti dalla Montedison in cambio della rinuncia a presentare appello. Nella transazione anche le modalità di attuazione degli interventi da realizzarsi dal Magistrato dell'Acque in quanto rientranti nelle sue competenze tramite il Concessionario Consorzio Venezia Nuova, ovviamente quindi a conoscenza del contenuto dell'accordo¹⁴⁹.

Secondo l'accordo di Programma del 1999 il Magistrato alle Acque doveva provvedere alle opere di contaminazione, successivamente al recupero delle spese anticipate presso le aziende responsabili della contaminazione, e "a ripetere quanto anticipato presso le aziende che risultassero, in sede giurisdizionale o transattiva, responsabili dell'inquinamento". Lo Stato (in particolare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture, Magistrato delle acque) ha così iniziato un'intensa collaborazione con l'Avvocatura dello Stato finalizzata alla sottoscrizione di numerosi Accordi Transattivi con i soggetti economici operanti sui siti inquinati e responsabili della

¹⁴⁷ Vedi sito www.petrochimico.it e sito Associazione Gabriele Bortolozzo <<http://agb.provincia.venezias.it>> (ultima consultazione 14 ottobre 2015).

¹⁴⁸ Cfr. 23° Atto attuativo della Convenzione rep. 7191/1991 e l'allegato "Piano generale degli interventi", del 31 marzo 2004, sottoscritto da Consorzio Venezia Nuova, Amministrazione per le Infrastrutture e i Trasporti, Magistrato delle acque, che ha per oggetto la realizzazione degli interventi, finanziati con 271.139.872,00 Euro, frutto dalla transazione Ministero-Montedison.

¹⁴⁹ Per approfondire la parte sul calcolo economico dei danni ambientali: Diritto ed economia del danno ambientale. Il caso del Petrolchimico di Porto Marghera, MARANI, M., (a cura di), ENEA, 2005, pp. 242 e ss.

compromissione delle diverse matrici ambientali. I contratti sono stati stipulati dal 2001 in poi. Un primo gruppo di 540 milioni, seguito da altri accordi transattivi con le ditte che hanno operato su Marghera, sempre transazioni con riferimento al "danno ambientale" procurato. Sono stati recuperati altri 11 milioni, fino a un importo globale di 576 milioni. L'ammontare complessivo delle transazioni nella quasi totalità, è stato utilizzato per gli interventi di marginamento delle macroisole di competenza del Magistrato alle Acque.

La base giuridica di questo primo grande accordo transattivo la si ritrova nei già citati interventi legislativi volti a regolarizzare il ruolo della Pubblica amministrazione come privato¹⁵⁰. A supporto: la Legge finanziaria n. 266/2005, al comma 442 dell'art. 1 fissa il termine del 28 febbraio 2006 per il completamento degli Accordi di transazione con le aziende senza che intervengano le norme sul danno ambientale, accelerando così la conclusione dei numerosi accordi avviati in quegli anni. Nel 2007, sempre la Legge finanziaria, n. 296/2007, interviene a modificare i criteri e le procedure di attribuzione dei fondi pervenuti allo Stato in esito agli importanti accordi di transazione sul danno ambientale e di cooperazione alle azioni di bonifica, sottoscritti dalle aziende dal 2001. L'accordo transattivo, secondo quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato, costituirebbe una scrittura privata che definisce la lite tra le amministrazioni interessate e la Montedison; sotto tale profilo, la natura strettamente privatistica del contratto e della procedura che ha portato alla sua conclusione sembrerebbero escludere la possibilità di accesso al documento stesso, ai sensi della legge n. 241 del 1990 e della successiva normativa di attuazione, con particolare riferimento all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352. Per ciò che concerne, infine, la mancata registrazione dell'atto transattivo alla Corte dei conti, va rilevato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, valutata la questione, ha ritenuto l'atto non assoggettabile a controllo preventivo, in quanto ha ravvisato che nello stesso fossero prevalenti i profili processuali, dato che la transazione era diretta a porre termine al giudizio civile di risarcimento del danno, e che la controprestazione dell'amministrazione era rappresentata dalla rinuncia alla costituzione di parte civile¹⁵¹.

L'esperienza e i risultati conseguiti nel quinquennio 2003-2007 nel sito di Porto Marghera hanno indotto il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare a mettere in atto analoghi, ma ancora più articolati e definiti, meccanismi risarcitori-riparatori. Dal 2008 è stata istituita una norma *ad hoc*, la Legge 208/2008 poi modificata nel 2009, che cambia le modalità per addivenire alla transazione in campo ambientale. Attraverso la preventiva stipula, da parte delle pubbliche amministrazioni interessate, di Accordi di Programma che prevedano espressamente la transazione come strumento contrattuale alla composizione delle liti pendenti in materia ambientale, e in qualità di garanzia delle risorse economiche private da destinare agli interventi di messa in sicurezza dei beni demaniali contaminati

¹⁵⁰ Cfr. Paragrafo 2.1.2. pp. 36 e ss.

¹⁵¹ Resoconto stenografico dell'Assemblea parlamentare, Seduta n. 467 del 13/5/2004, *Interpellanza sulla Transazione tra lo Stato e Montedison in relazione alla vicenda del petrolchimico di Porto Marghera*, n. 2-01195, p. 39.

all'interno dei Siti medesimi. In questi casi gli Accordi di programma hanno anche stabilito, in via generale ed astratta, basandosi in larga parte sull'esperienza maturata a Porto Marghera, il contenuto delle clausole principali del contratto di transazione.

Di seguito sono elencati i contratti di transazione avvenuti in questi anni:

- 31.10.2001, Transazione con la Montedison s.p.a., ora Edison s.p.a, che mette a disposizione, tramite il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'importo di 271,140 Meuro (al netto degli interventi sui suoli nell'area SIN lagunare tra Porto Marghera e Venezia per un importo di 12,911 Meuro); in data 15.02.2006, con la Società Edison s.p.a. che mette a disposizione il contributo pari a Meuro 2,450.
- 15.02.2005, con la Società ENI s.p.a. Divisione Refining & Marketing che mette a disposizione il contributo pari a 41,600 Meuro; in data 21.07.2005, con la Società IES Italiana Energia e Servizi spa, che mette a disposizione il contributo pari a 2,560 Meuro;
- 21.07.2005, con la Società ENEL PRODUZIONE s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 15,000 Meuro; con la Società API "Anonima Petroli Italiana" s.p.a. che mette a disposizione il contributo pari a Euro 1,115 Meuro;
- 22.07.2005, e successive integrazioni in data 01.08.2005 e 09.08.2005, con la Società ESSO Italiana s.r.l., che mette a disposizione il contributo pari a 6,100 Meuro.
- 13.12.2005, con la Società Solvay Solexis s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 3,500 Meuro; con le Società Italiana Coke S.p.A. e Intermodale Marghera s.r.l., che mettono a disposizione il contributo pari a 3,997 Meuro;
- 16.02.2006, con la Società Alumix s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 8,608 Meuro;
- 17.02.2006, con la Società Pilkington Italia s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 4,328 Meuro;
- 27.02.2006, con le Società IMMIGAS 2002 s.r.l., Crion produzioni Sapio s.r.l. e Sapio Industrie s.r.l., che mettono a disposizione il contributo pari a 1,250 Meuro.
- 30.01.2006, con le società SYNDIAL s.p.a., Attivita' Diversificate ed ENI s.p.a. che mette a disposizione il contributo pari a 140,000 Meuro.
- 19.04.2006, con la Società Italiana per il Gas s.p.a. che mette a disposizione il contributo pari a 15,000 Meuro;
- 19.06.2006, con la Società Ineos Vinyls Italia s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 2,650 Meuro;
- 14.07.2006, con la Società Consorzio Tecnologico Veneziano s.r.l., che mette a disposizione il contributo pari a 1,513 Meuro; con la Società Consorzio per la Bonifica e la Riconversione Produttiva, che mette a disposizione il contributo pari a 3,277 Meuro;

- 04.08.2006, con la Società Decal Depositi Costieri Calliope s.p.a., che mette a disposizione il contributo pari a 3,000 Meuro.
- 29.12.2006, con la Italcementi s.p.a., che mette a disposizione il contributo di 0,613 Meuro. Il conseguente atto contrattuale tra Magistrato alle Acque e Consorzio Venezia Nuova (3° atto aggiuntivo all'Atto rep. n. 8062) è stato sottoscritto in data 28.11.2007.
- 07.03.2008, con la ATB Riva Calzoni S.p.A., che mette a disposizione 1,210 Meuro
- 27.06.2008, con la Todaro s.p.a., che mette a disposizione il contributo di 0,238 Meuro.
- 23.07.2008 con la I.CO.L.I. s.r.l., che mette a disposizione il contributo di 0,100 Meuro;
- 24.10.2008, la Immobiliare Zeta s.a.s, che mette a disposizione 0,015 Meuro;
- 19.11.2008, la Finart s.p.a., la Cassa Edile Artigiana CEAV, l'Ente Bilaterale Artigianato Veneto EBAV, che hanno messo a disposizione 0,252 Meuro;
- 5.12.2008, la Montefibre s.p.a., che ha messo a disposizione 7,007 Meuro;
- 17.12.2008, la GE. FA. Multiple srl, che ha messo a disposizione 1 Meuro;
- 13.02.2009, con la Officine Meccaniche Villa e Bonaldi, che mette a disposizione 0,114 Meuro; con la Officine Luigi Resta che mette a disposizione il contributo di 0,114 Meuro;
- 27.02.2009 Con la Finanziaria Internazionale Alternative Investment S.G.R. S.P.A. che mette a disposizione 1,101 Meuro;
- 28.07.2009 con la C.I.T.I. s.r.l., Ceccarelli Industria Tubi e Impianti che mette a disposizione 0,326 Meuro.
- 06.10.2010 con la Siderurgica Gabrielli SpA per 1,684 Meuro; con la Fondo Lucrezio (Finanziaria Internazionale Alternative Investment, Società di Gestione del Risparmio s.p.a., area ex Cantiere Dalla Pietà) che mette a disposizione 0,367 Meuro; con la Vega Parco Scientifico Tecnologico di Venezia Scarl che mette a disposizione 2,389 Meuro; con la Docks Venezia s.r.l., Parco Marghera s.r.l., Immobiliare laguna Sri-area Sonsub che mettono a disposizione 1,750 Meuro;
- 17.12.2010 con la San Marco Petroli SpA che mette a disposizione 1,5 Meuro; con la Triveneta Gestioni e Progettazioni Immobiliari s.r.l. che mette a disposizione 0,131 Meuro.
- 11.01.2011 con la Fincantieri S.p.A. che mette a disposizione 5,903 Meuro.

A valere su tali fondi, il Magistrato alle Acque ha stipulato con il concessionario Consorzio Venezia Nuova, diversi Atti attuativi della concessione¹⁵².

¹⁵² In data 31.03.2004, l'Atto rep. n. 8022, attuativo della Convenzione rep. 7191/1991, e successivamente il I° Atto aggiuntivo dello 07.03.2006; Successivamente è stato sottoscritto l'Atto rep. n. 8062 attuativo della Convenzione rep. 7191/1991 e il 1° atto aggiuntivo; Il 2° atto aggiuntivo all'Atto rep. n. 8062 è stato sottoscritto in data 14.11.2006; Il nuovo Atto Attuativo rep. n. 8149 alla Convenzione Generale; Atto contrattuale rep. n. 8223 del 23.05.2007; 2° atto aggiuntivo all'Atto rep. n. 8022) sottoscritto in data 28.09.2009; 3° Atto aggiuntivo all'Atto rep. n. 8022) sottoscritto in data 28.07.2010; I° Atto aggiuntivo all'Atto rep. n. 8223) sottoscritto in data 4.03.2010.

Relativamente alle transazioni sottoscritte a partire dal 2010, si prevedono delle diverse modalità di trasferimento dei fondi al Magistrato alle Acque di Venezia, come da D.L. n. 135 del 25.09.2009, convertito dalla legge n. 166/2009 che, all'art. 5 bis, prevede che le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato, per il risarcimento del danno ambientale, affluiscono in un fondo di cui all'art. 7 quinquies Legge n. 33/2009, il cui utilizzo è disposto dalla Presidenza del Consiglio.

Risultano sottoscritti dallo Stato con le aziende private che operano a Porto Marghera contratti di transazione per l'ammontare complessivo di 576 Meuro, destinati agli interventi di marginamento delle "macroisole" di competenza del Magistrato alle Acque¹⁵³.

2.2.2. Efficacia ed Efficienza delle Transazioni

Lo strumento della transazione, come è stato visto, può portare a notevoli vantaggi come una significativa riduzione di costi e il conseguimento di benefici speculari non altrimenti realizzabili in sede giurisdizionale. Secondo Schiesaro¹⁵⁴ la strada negoziale e transattiva è quella a cui affidare, in via prioritaria, la materia della riparazione ambientale, comprensiva sia della responsabilità per danno ambientale che per la messa in sicurezza e bonifica delle aree o delle risorse naturali inquinate. Attraverso la Legge 208/2008, il legislatore ha voluto definire in modo uniforme, i criteri per la precisa quantificazione dell'Accordo transattivo, così da renderlo concretamente assicurabile oltre che economicamente sostenibile. Inoltre l'ha posto su controllabili condizioni di uguaglianza, stabilendo regole di ordine generale a garanzia della trasparenza dell'azione amministrativa e, soprattutto, risultati certi ed immediati nel risanamento ambientale dei Siti di interesse nazionale. La Legge definisce preventivamente le condizioni alle quali l'Amministrazione statale può accettare un'offerta transattiva per transigere il contenzioso in materia di bonifica nei SIN, e, in via generale, non più da un documento interno, soprattutto non conosciuto dal privato (come è successo per la transazioni antecedenti il 2009): il documento è infatti emesso dalla stessa Amministrazione statale in modo pubblico e accessibile a tutti i soggetti privati interessati. Viene così ridotta al minimo la discrezionalità in materia riservata all'Amministrazione, a vantaggio della trasparenza dell'azione amministrativa e dell'uniformità del trattamento di tutti i soggetti interessati. Contemporaneamente le condizioni poste dalla normativa tengono conto del contenuto, anche tecnico, della natura, della tipologia e delle caratteristiche degli interventi di messa in sicurezza delle aree ricomprese in un SIN e della loro bonifica. Gli accordi offrono un prezioso strumento a favore di tutte le imprese insediate all'interno dei SIN, consentendo loro di definire la propria posizione in relazione a tutti gli aspetti ambientali e di evitare un contenzioso giudiziario dalla durata e dagli esiti incerti. Secondo l'Avvocato Schiesaro quindi si privilegiano moduli negoziali di diritto

¹⁵³ *Stato di attuazione degli interventi di competenze del Magistrato alle acque di Venezia*, 31 dicembre 2013; *Audizione del provveditore interregionale alle opere pubbliche*, Roberto Daniele, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura), Missione a Venezia, Resoconto stenografico, giovedì 27 novembre 2014.

¹⁵⁴ Audizione a Gianpaolo Schiesaro, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI Legislatura), Resoconto stenografico 110, seduta di giovedì 20 ottobre 2011, p. 6.

privato per la realizzazione dei compiti istituzionali in quanto rappresentano in concreto, gli strumenti più idonei al perseguimento dell'interesse pubblico sotteso all'azione amministrativa.

Occorre però interrogarsi se l'utilizzo di questo strumento contrattuale, quando disposto in modo sistematico, rischi di nuocere in una visione di lungo periodo, al bene che dovrebbe ricevere tutela primaria. Le critiche e i dubbi mossi infatti dalla Dottrina sono numerosi, l'attenzione verso questo istituto si amplifica data la particolarità e complessità del bene in oggetto. Sotto il profilo economico la transazione risulta particolarmente efficace, la consensualità tipica dell'Istituto permette di realizzare pienamente gli interessi delle parti coinvolte¹⁵⁵. Comporta infatti una riduzione dei "costi ambientali" intesi non solo come oneri di bonifica ma anche come spese amministrative e giudiziarie, altrimenti gravanti sulla collettività¹⁵⁶. Ma bisogna tenere conto del fatto che l'ambiente è un bene pubblico, estraneo agli interessi economici. Se consideriamo che la tutela dell'ambiente non può essere circoscritta né all'ambito comunitario né a quello nazionale, una tutela ispirata alle garanzie del Diritto privato risulta insufficiente e riduttiva¹⁵⁷.

Oggianu esprime questi interrogativi in modo efficace e si chiede quindi se il risarcimento del danno che si realizza in tempi celeri a seguito della stipulazione di un contratto di transazione possa soddisfare interessi "non meramente economici, che fanno capo non solo all'amministrazione centrale, ma anche alla collettività e soprattutto alle collettività locali"¹⁵⁸. Il punto sul quale si vuole riflettere "è che l'ambiente non è un bene omogeneo rispetto ad altri, poiché non può essere soggettivamente astretto nella categoria giuridica del diritto soggettivo, come invece può accadere per il pur fondamentale (quantomeno nel diritto europeo ed internazionale) diritto di impresa"¹⁵⁹, ma si pone piuttosto ad oggetto di doveri in capo ai consociati¹⁶⁰. In secondo luogo, non può neppure essere delimitato sotto il profilo temporale: la sua tutela esprime un interesse non solo delle generazioni viventi, ma anche e soprattutto di quelle future. La "monetarizzazione del bene ambiente a cui si arriva attraverso la sottoscrizione della transazione globale appiattisce la problematica del danno ambientale su una dimensione meramente economica e potrebbe determinare in capo alle imprese interessate, specialmente se finanziariamente dotate, una deresponsabilizzazione in considerazione della possibilità di definire eventuali controversie in via consensuale, in termini esclusivamente monetari e con notevole riduzione dei costi"¹⁶¹. Ad esempio, l'inciso all'art. 2, comma 7, D.L. n. 208/2008, fa riferimento ai "casi in cui nella transazione sia previsto che la prestazione complessivamente dovuta dall'impresa o dalle imprese abbia carattere soltanto pecuniario". Per l'impresa, la transazione risulta davvero conveniente sotto diversi punti di vista: oltre che chiudere definitivamente annose vertenze, precludere

¹⁵⁵ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 42

¹⁵⁶ SCARDINA, F., *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, p. 223

¹⁵⁷ MASTRODONATO, G., *Gli strumenti cit.*, p. 710

¹⁵⁸ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 43

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Cfr. FRACCHIA, F., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Il Diritto dell'economia*, 3/4, 2009, p. 491 e ss.

¹⁶¹ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 43

ogni ulteriore o futura richiesta di riparazioni o di risarcimento relativa ai siti in questione, disporre interventi di bonifica, riparazione ambientale e messa in sicurezza, porta risvolti molto positivi sotto il profilo dell'attività operativa e di immagine¹⁶². La stipulazione del contratto permette l'utilizzo del terreno sotto determinate condizioni: che non impediscano gli interventi di bonifica o gli altri eventuali impegni assunti nel contratto e infine la funzionalità dell'esercizio dell'attività imprenditoriale. Seppur giustificato dalla tutela dell'iniziativa economica ex art. 41, comma 2 e 42 Cost., questa previsione potrebbe tradursi come un "meccanismo premiale" ingiustificato nei confronti di chi inquina¹⁶³.

Il rischio è quello di avere un sistema che possa scontare se non "condonare"¹⁶⁴ il danno ambientale attraverso la contrattazione. Il trasgressore con la transazione si fa carico degli oneri risarcitori limitati al danno già prodotto, escludendo quindi i c.d. danni futuri che potrebbero verificarsi negli anni successivi e che non sono agevolmente prevedibili o che non sono conseguenza diretta di quelli già manifestatisi¹⁶⁵. Se si considerano poi l'ampiezza e l'incertezza con la quale l'ordinamento italiano definisce il danno ambientale, è molto probabile che alcuni profili del danno non vengano ricompresi nell'oggetto dell'accordo transattivo e quindi non vengano coperti dallo stesso¹⁶⁶. L'incertezza del danno ambientale si riflette sulla transazione precludendo la valutazione concreta ed effettiva del danno.

Un altro punto toccato dalla Dottrina concerne la decisione della Conferenza dei servizi che approva lo schema di contratto della transazione. La conferenza di Servizi va considerata come strumento di semplificazione del procedimento amministrativo e non un "organo con potere di rappresentanza organica dei soggetti che vi partecipano"¹⁶⁷.

Per ciò che attiene la procedura della "transazione globale" oggi in vigore, la mancata previsione dell'obbligatorio parere del Consiglio di Stato sulla regolarità formale dell'atto lascia dei dubbi. Il contratto di transazione agisce su situazioni giuridiche relative ad un bene che per sua natura coinvolge interessi della collettività. Rispetto alla valutazione giuridica dell'Avvocatura dello Stato, il parere del Consiglio di Stato è espressione della funzione di garanzia oggettiva affidata a quest'organo dall'art. 100 Cost., garanzia di imparzialità e terzietà¹⁶⁸. Si conferma così la natura discrezionale della transazione, atto di alta amministrazione che privilegia profili di interesse politico¹⁶⁹.

¹⁶² Corte dei Conti, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI S.p.A. per l'esercizio 2010*, Determinazione n. 62/2011, 28 luglio 2011, p. 115.

¹⁶³ DESANTIS, P. A., *La transazione in materia ambientale alla luce della L. n. 13 del 2009 tra Diritto privato e Diritto pubblico*, in *Giurisprudenza di merito*, 11, 2012, p. 2496

¹⁶⁴ *Id. cit.*, p. 2492

¹⁶⁵ SCARDINA, F., *Sulla cit.*, p. 224. Cfr. la sentenza, Corte Cass. civ., sez. III, 5 agosto 1997, n. 7215, in *Mass. foro it.*, 1997: "i danni non ancora manifestatisi e non ragionevolmente prevedibili sono estranei alla transazione (o al giudicato) e possono essere richiesti successivamente al loro manifestarsi, quand'anche le parti abbiano fatto riferimento ai danni futuri".

¹⁶⁶ PERNICE, M., *Bonifica cit.*, p. 60.

¹⁶⁷ *Id. cit.*, p. 5

¹⁶⁸ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 15.

¹⁶⁹ DELL'ANNO, P., OCCHIENA, M., *L'indennizzo cit.*, p. 33. Cfr. Corte dei Conti, sez. centrale, I e II collegio, 12 dicembre 2002, deliberazione n. 1 /2003/P sulle competenze in materia al vertice ministeriale.

L'art. 2 del D.L. del 2008 poi non dispone termini per la chiusura del procedimento. Questo potrebbe portare a strumentalizzazioni da parte di soggetti responsabili dell'inquinamento per "dilazionare i termini dell'esecuzione delle operazioni di bonifica"¹⁷⁰.

Per quel che riguarda la trasparenza, lo schema di contratto viene comunicato agli enti pubblici territoriali competenti e sottoposto ad "idonee forme di pubblicità" in favore delle associazioni, in via generale, e dei privati interessati, "nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo". Questi soggetti possono entro 30 giorni far pervenire note di commento alla conferenza di servizi. La versione originaria del Decreto Legge non prevedeva nessun obbligo di motivazione delle osservazioni, ma il Decreto è stato successivamente eliminato per conformarsi ai principi dettati dalla L. 241/1990 e della Convenzione di Aarhus. Anche l'art 306, comma 5 del D.lgs. 152/2006, in linea con la Direttiva 2004/35/CE, impone all'autorità obblighi di partecipazione e motivata presa in considerazione delle osservazioni di tutti gli interessati durante la fase predeterminata per impostare le misure di riparazione del danno. Per "coerenza sistematica"¹⁷¹ anche in sede transattiva dovranno essere sentiti i soggetti interessati, l'ambiente infatti è un bene unitario e collettivo. La trasparenza che si delinea in fase istruttoria non si rispecchia nella fase conclusiva: non è prevista nessuna forma di pubblicità al termine dell'*iter* procedimentale della transazione. In osservanza ai principi di Aarhus il Ministero pubblica sul proprio sito web gli Accordi di programma e le Conferenze di Servizi, ma non sembrano trovare spazio le transazioni¹⁷². Necessario è anche confrontarsi con la disciplina Europea ed interrogarsi sul coordinamento di questo Istituto con i principi comunitari. La *ratio* della Direttiva comunitaria 2004/35/CE è di escludere nella massima misura possibile la compensazione puramente pecuniaria e di dare piena attuazione al principio del "chi inquina paga"¹⁷³. Da qui discendono due elementi che possono rendere le transazioni globali in materia ambientale incompatibili con la Direttiva: il tema della responsabilità dell'impresa che ha cagionato il danno ambientale appare incerto non essendo previsto alcun accertamento, sotto il profilo soggettivo poi, il generico riferimento alle imprese "interessate" toglie di mezzo il nesso di causalità. Non privilegiando il risarcimento in forma specifica, l'istituto della Transazione depotenzia la prevenzione del danno e, indirettamente, l'educazione degli operatori economici al rispetto dell'ambiente¹⁷⁴. Esiste quindi il rischio di scontrarsi con il Diritto Comunitario che predilige il "risarcimento in forma specifica" e la possibile

¹⁷⁰ LEONI, S., *L'art. 2 D.L. 208/2008: quando la decretazione d'urgenza complica i problemi*, in *Ambiente e Sviluppo*, 3, 2009, p. 260.

¹⁷¹ FONDERICO, F., *Alla ricerca cit.*, p. 922

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Considerando n. 2 Direttiva 2004/35/CE: "il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale"; Considerando n. 18 Direttiva 2004/35/CE: "secondo il principio "chi inquina paga", l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. E' inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della minaccia imminente di tale danno".

¹⁷⁴ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 39.

violazione dell'art. 16 della Direttiva, che dà la possibilità agli Stati di porre in essere una disciplina che si discosti da quella comunitaria, ma solo se più rigorosa. Si potrebbe tuttavia contestare che il sistema italiano della responsabilità civile per danno ambientale non ha mai previsto la pura e semplice "monetizzazione" del danno ambientale, attraverso un suo risarcimento monetario per equivalente che si traducesse in un arricchimento indiscriminato dello Stato a scapito della riparazione ambientale. Al contrario, le somme introitate dallo Stato a titolo di risarcimento per equivalente di qualsiasi tipo di danno ambientale sono per legge necessariamente ed esclusivamente destinate, dal soggetto percettore, a sostenere il costo di interventi di riparazione ambientale che dovrà realizzare in luogo del soggetto obbligato, addirittura con priorità verso i luoghi che avevano subito gli effetti negativi della condotta illecita che aveva provocato il danno stesso. Prima della Direttiva 35/2004/CE, l'art. 18 della legge 349/86 lo stabiliva espressamente, al comma 9 *bis*¹⁷⁵. Grazie a questa norma è stato possibile destinare tutte le somme introitate dallo Stato a titolo di risarcimento per equivalente del danno ambientale nel caso di Porto Marghera per l'esecuzione degli interventi per la riqualificazione ambientale eseguiti dallo Stato. Secondo Schiesaro, "un tale obiettivo e storico risultato (per estensione territoriale e qualità ambientale ottenuta) sembra, allora, di per sé incompatibile con qualsiasi genere di critica e non può essere ignorato dagli organi comunitari, proprio in ragione dei principi e delle finalità contenuti nella stessa Direttiva 35/2004/CE"¹⁷⁶. Quest'ultima infatti impone sempre il risarcimento in forma specifica ma graduandolo in misure di riparazione primaria, complementare e compensativa. In quella compensativa sono privilegiati i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, ed in via subordinata si prevede comunque la valutazione monetaria al fine di determinare la portata delle necessarie misure di riparazione¹⁷⁷. Sembra quindi che i costi per le misure di ripristino possano essere corrisposti per equivalente pecuniario¹⁷⁸. Dall'esperienza nazionale, l'assenza della previsione di un risarcimento per equivalente monetario del danno ambientale associata al vincolo di destinazione delle somme riscosse, comporterebbe difficoltà molto grandi per la Pubblica amministrazione nel garantire la riparazione ambientale, soprattutto di fronte all'inerzia dei soggetti responsabili di tale danno e per tutto il tempo necessario all'accertamento delle rispettive responsabilità¹⁷⁹. Un punto su cui riflettere riguarda i

¹⁷⁵ Art. 18 della legge 349/86, comma 9 *bis* introdotto con legge 23 dicembre 2000, n. 388: "Le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno di cui al comma 1, ivi comprese quelle derivanti dall'escussione di fidejussioni a favore dello Stato, assunte a garanzia del risarcimento medesimo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad un fondo di rotazione da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, al fine di finanziare, anche in via di anticipazione: a) interventi urgenti di perimetrazione, caratterizzazione e messa in sicurezza dei siti inquinati, con priorità per le aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; b) interventi di disinquinamento, bonifica e ripristino ambientale delle aree per le quali abbia avuto luogo il risarcimento del danno ambientale; c) interventi di bonifica e ripristino ambientale previsti nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 426."

¹⁷⁶ SCHIESARO G., *Le recenti cit.*, p. 23.

¹⁷⁷ Vedi Allegato II Direttiva 2004/35/CE e Allegato III, Parte IV, D.lgs. 152/2006.

¹⁷⁸ Cfr. Considerando n. 18 Direttiva 2004/35/CE e artt. 5, 4, 6, 3, 8, 1, 2 e 10 della medesima Direttiva.

¹⁷⁹ SCHIESARO G., *Le recenti cit.*, pp. 24-25. Per approfondire sul tema si veda SCHIESARO G., *Le recenti cit.*, pp. 24 e ss. e FONDERICO, F., *Alla ricerca cit.*, pp. 927-929.

criteri minimi di partecipazione e trasparenza: nella disciplina della transazione globale non ha trovato considerazione la previsione dei considerando n. 25 e 26¹⁸⁰, ai sensi della quale deve essere garantito a tutte le persone potenzialmente toccate dal danno ambientale di chiedere all'autorità di agire e soprattutto ad essere legittimate ad avviare la procedura di revisione delle decisioni o atti della Pubblica Amministrazione¹⁸¹. Nell'art. 2 del D.L. n. 208/2008 la pubblicità e la partecipazione degli enti territoriali e delle associazioni e privati interessati si realizza solo attraverso note di commento da far pervenire ai partecipanti alla conferenza decisoria, distanziandosi così di molto dalle aspirazioni europee sul tema. La scelta di introdurre lo strumento della transazione in un atto che rimane separato dal Codice dell'ambiente, segna la distanza con le indicazioni europee volte al raggiungimento di una disciplina omogenea e completa. L'istituto non è stato "inspiegabilmente"¹⁸² inserito nel Testo unico, rimane esterno ad esso a ulteriore conferma del carattere instabile e disorganico della disciplina ambientale. Difetta anche di un corretto adeguamento con il D.lgs. 152/2006 per quel che attiene la bonifica e messa in sicurezza dei SIN, e soprattutto per ciò che attiene gli Accordi di Programma *ex art. 252-bis*: questi ultimi sono sottoposti ad un regime più rigoroso e attribuiscono ai terzi una maggior tutela, vista la possibilità di impugnarli dinnanzi al giudice¹⁸³.

Secondo Pernice¹⁸⁴ per offrire alla legge un'impronta più garantista bisogna trovare un bilanciamento tra le caratteristiche del sito, considerando cioè l'area contaminata nella sua unità e complessità, e facendo in modo che sia la legge ad individuare puntualmente i beni da risanare e gli obiettivi di risanamento, nonché a stabilire che la razionalizzazione degli interventi di riparazione e compensazione concordati a questi fini con l'accordo di programma costituisca anche attuazione degli obblighi di risarcimento del danno¹⁸⁵. In particolare, per i siti di interesse nazionale oggetto di contaminazioni storiche e per eliminare ogni rischio di insorgenza di danni imprevedibili non coperti dalla transazione, sarebbe efficace che il legislatore una volta circoscritti i beni ambientali e gli obiettivi di riparazione (prescrivendo anche un termine entro il quale procedere), facesse discendere dalla loro esecuzione il venir meno degli ulteriori responsabilità per danno ambientale.

Piuttosto che stratificare ulteriormente la normativa su danno e bonifica ambientale, già particolarmente complessa, per inserirsi ed in parte correggere l'impostazione dualistica, questo Istituto andrebbe coordinato e combinato nel Codice (e con i principi comunitari)¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Considerando n. 25 Direttiva 2004/35/CE: "le persone che sono state o che possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità ad organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva"; Considerando n. 26 Direttiva 2004/35/CE: "le persone fisiche o giuridiche interessate dovrebbero essere legittimate ad avviare procedure di revisione delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente".

¹⁸¹ OGGIANU, S., *ADR cit.*, p. 40.

¹⁸² ANTONIOLI, M., *Consensualità cit.*, p. 761

¹⁸³ *Id.*, *cit.*, p. 766

¹⁸⁴ PERNICE, M., *Bonifica cit.*, p. 56 e ss.

¹⁸⁵ *Id.*, *cit.*, p. 61.

¹⁸⁶ Cfr. paragrafo 2.2.2. pp. 48 e ss.

Sicuramente la nuova legge ha orientato l'istituto in senso più garantista rispetto al passato. Il legislatore aveva preso atto implicitamente di questo modulo negoziale importato dal Diritto privato, e solo successivamente lo ha disciplinato tentando di accrescerne la trasparenza. In particolare, successivamente alla stipulazione del contratto tra Montedison e Enichem nel 2001 sono state rilevate delle criticità, sollevati dubbi e incertezze rispetto all'*accountability* dello strumento.

Dalle interpellanze parlamentari del 2003 e del 2004¹⁸⁷, si denuncia la mancanza di trasparenza rispetto all'accordo transattivo, che presenterebbe "lati oscuri, omissioni e manchevolezze, non soltanto nell'itinerario che ha portato alla decisione di siglare tale accordo, ma anche nell'applicazione dello stesso".

Una prima critica concerne le modalità in cui sono stati scelti gli interventi di bonifica. I 10 interventi stabiliti nell'accordo e di cui la Montedison si impegna a completare, sarebbero stati individuati direttamente dalla stessa Montedison. La transazione configurerebbe una soluzione molto conveniente per la società, perché prevede interventi di bonifica dei canali di recapito degli scarichi industriali prodotti dai processi produttivi Montedison, nonché il risanamento in relazione ai danni prodotti dalle discariche utilizzate anche da Montedison su suoli pubblici. Secondo i parlamentari quindi si tratterebbe di una proposta transattiva accettata dal Governo, che limita ad una parte il risarcimento per il danno ambientale e la responsabilità relativa ad esso e che prevede modalità abbastanza ridotte di esecuzione degli interventi. La transazione è stata giudicata favorevolmente dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, perché essa avrebbe consentito di raggiungere in tempi rapidi alcuni degli obiettivi di ripristino dello stato dei luoghi oggetto dell'azione di risarcimento del danno ambientale, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 349 del 1986. Secondo i deputati invece gli interventi concordati non sembrano essere quelli utili al ripristino dello stato dei luoghi inquinati. Quindi, lo Stato si dovrebbe successivamente far carico della bonifica integrale dei siti per la parte residua, rispetto a quella oggetto degli interventi finanziati da Montedison.

L'altra critica rilevata concerneva le modalità di liquidazione della somma transata. In base all'accordo, "Montedison s.p.a. si obbliga ad accreditare di volta in volta entro il termine improrogabile di 20 giorni dalla richiesta conseguente alla definitiva approvazione di ogni singolo progetto esecutivo relativo a ciascun intervento o anche solo ad ogni singolo stralcio di esso, tutto l'importo necessario al finanziamento dell'intervento cui si riferisca il progetto esecutivo approvato o il relativo stralcio, al fine di consentire al magistrato alle acque di Venezia di procedere all'affidamento delle opere in concessione o con gare d'appalto". Viene denunciata la mancata trasparenza rispetto alle opere progettate e/o eseguite fino a quel momento (2004) e rispetto alle cifre che la Montedison doveva versare

¹⁸⁷ Resoconto stenografico dell'Assemblea parlamentare, *Interpellanza sullo Stato di attuazione della transazione tra Stato e Montedison avente ad oggetto il recupero e la tutela ambientale di Venezia-Porto Marghera*, n. 2-00768, Seduta n. 316 del 29/5/2003 aggiornato al 4 giugno 2003, pp. 24-27. Resoconto stenografico dell'Assemblea parlamentare, *Interpellanza sulla Transazione tra lo Stato e Montedison in relazione alla vicenda del petrolchimico di Porto Marghera*, n. 2-01195, Seduta n. 467 del 13/5/2004, pp. 35-40.

allo Stato in ottemperanza dall'accordo in oggetto¹⁸⁸. Ancora nel 2002 alcuni problemi burocratici avevano infatti bloccato il versamento della cifra transata tra Impresa e Stato. L'accredito da parte di Montedison sarebbe stato impedito da un errore banale di intestazione commesso dal Ministero nella trasmissione a Montedison del piano per la sistemazione del canale Brentella. Nel settembre 2003, si è poi registrato il mancato rispetto delle procedure. Pertanto, a causa di errori materiali, anche banali, e di procedure evidentemente inadeguate, non sono pervenute alle casse dello Stato le risorse dovute da Montedison nei tempi previsti. Si ritiene scorretto nei confronti dei cittadini che le somme transate, a quasi tre anni dal momento in cui è stata versata allo Stato, non siano state messe a disposizione, mediante progetti e piani specifici, della città stessa e del territorio da ripristinare.

Le interpellanze hanno messo in rilievo le perplessità che hanno accompagnato l'iter decisionario. A manifestarle in primo luogo la direzione generale del servizio per la gestione dei rifiuti e per le bonifiche, per la quale (è il direttore del servizio esprimersi in tal senso il 7 dicembre 2000) la proposta di transazione risultava limitata alle aree e canali pubblici, mentre avrebbe dovuto necessariamente riguardare anche quei profili di danno ambientale che incidono sui beni di proprietà privata. Poi la mancanza di un'adeguata conoscenza della situazione di danno. La transazione viene definita come "una mediazione al ribasso" rispetto al risarcimento che il 21 giugno 2001 l'Avvocatura dello Stato di Venezia aveva chiesto a Montedison, Enimont ed Enichem e che ammontava a 71.551 miliardi di lire. Si rileva altresì essere Montedison una delle società che ha comunicato l'esistenza di una situazione di contaminazione ai sensi dell'articolo 9 del decreto ministeriale n. 471 del 1999 e che ha aderito all'accordo per la chimica ai fini di provvedere alla bonifica dei siti inquinati. Quindi, la transazione limiterebbe la responsabilità per il ripristino che, a livello di convenzione, Montedison si era assunta con il Governo e con gli enti locali, proprio all'interno dell'accordo della chimica.

In conclusione, veniva chiesto al Governo di poter avere a disposizione il testo integrale del contratto di transazione, che rimaneva atto "riservato".

Rimane anche oggi aperto il problema della riservatezza delle transazioni e della mancata interpellanza durante le negoziazioni di attori importanti sia dal punto di vista procedurale, in quando coinvolti nei procedimenti di bonifica e negli interventi di ripristino, che da quello della trasparenza e delle garanzie a cui gli Atti della Pubblica Amministrazione dovrebbero sottostare.

Durante l'audizione con la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura) del 28 novembre 2014¹⁸⁹, l'Arpa Veneto descrive l'attività svolta in questi anni: di assistenza

¹⁸⁸ Resoconto stenografico dell'Assemblea parlamentare, *Interpellanza sullo Stato di attuazione della transazione tra Stato e Montedison avente ad oggetto il recupero e la tutela ambientale di Venezia-Porto Marghera*, n. 2-00768, Seduta n. 316 del 29/5/2003 aggiornato al 4 giugno 2003, p. 24.

¹⁸⁹ Dall'Audizione dei rappresentanti dell'Arpa Veneto, *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura)*, Missione a Venezia, Resoconto stenografico, 28 novembre 2014.

alle aziende nella validazione dei piani di caratterizzazione e di supporto alle attività di bonifica. Sostiene però, che per una reale attività di controllo dovrebbero anche conoscere che cosa le aziende hanno transato con il Ministero. Non sono in possesso di nessun documento relativo alle transazioni, che in qualche caso "potrebbero aver spostato anche le responsabilità". Così come l'Arpa Veneto, anche la Regione Veneto non è stata coinvolta e non è a conoscenza dei contenuti delle transazioni¹⁹⁰. Dalla relazione della Commissione d'inchiesta del 12 dicembre 2012, si rileva che il Comune di Venezia non è stato coinvolto nella definizione della transazione con Montedison pur essendosi costituito parte civile nel processo per le morti del petrolchimico di Poro Marghera. In merito alle transazioni l'ex sindaco di Venezia ha anche denunciato un trattamento da controparte in luogo di un coinvolgimento, e che alcune società del Comune sono in giudizio contro il Ministero per le pretese avanzate dal ministero stesso¹⁹¹.

Altro problema sollevato quello dei tempi di realizzazione delle procedure sottoscritte nella transazione. Il provveditore interregionale alle opere pubbliche in una recente audizione davanti alla nuova Commissione d'inchiesta per gli illeciti ambientali del 13 luglio 2015, si esprime sull'argomento sottolineando che le transazioni non prevedevano le date per la conclusione delle opere, o un accordo per cui le imprese, una volta pagato, potessero sentirsi di fatto esonerate dal cagionare eventualmente problematiche ambientali. Diversi anche i problemi procedurali legati all'approvazione della transazione, una variabile che pone troppe incertezze per definire delle tempistiche. Il provveditore interregionale alle opere pubbliche infatti sostiene che "tutto dipendeva dai tempi: una cosa è firmare la transazione, altra cosa è approvarla. A febbraio dell'anno scorso abbiamo firmato una transazione con l'Alcoa; sono passati quindici mesi e ancora non viene sottoscritto il decreto di approvazione di quella transazione interministeriale tra Ministro dell'ambiente e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, quindi non si può dar corso all'esecuzione degli interventi e neanche chiudere il giudizio in corso sull'inquinamento; la transazione, infatti, chiude un contenzioso in atto che abbiamo riassunto in giudizio con la firma del rapporto transattivo; se, però, a questa non segue il decreto di approvazione, non possiamo fare il lavoro. Ecco perché è difficile per noi impegnarci a fare il lavoro entro un certo termine".

Dall'altra parte invece Schiesaro ribadisce davanti alla Commissione d'inchiesta nel 2012 l'enorme utilità dello strumento per la situazione a Marghera. Si tratta di una sperimentazione quella avvenuta a Venezia che ha portato ad ottimi risultati. Un risultato risolutore sotto il punto di vista dell'ambiente e ottenuto senza appesantire la situazione economica delle imprese insediate sui terreni inquinati, che hanno anche potuto rivalutare il

¹⁹⁰ Dall'audizione del Presidente della Giunta Regionale del Veneto, Luca Zaia, per la *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura)*, Missione a Venezia, 27 novembre 2014, in particolare l'audizione a Paolo Campaci, Dirigente settore bonifiche di Porto Marghera: "Le imprese contribuiscono al pagamento, c'è una tariffa, al di là dell'aspetto transazioni, sul quale la regione Veneto non è stata coinvolta. Come sapete, infatti, sono state sottoscritte da Ministero dell'ambiente, Magistrato alle Acque o Ministero delle infrastrutture, quindi delle transazioni non ci siamo mai occupati e non vogliamo occuparci."

¹⁹¹ Dalle dichiarazioni di Giorgio Orsoni, in *Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI legislatura)*, p. 625.

valore di mercato delle aree in loro custodia e che sarebbero diventate così appetibili a livello internazionale. Grazie al sistema sperimentale avvenuto a Porto Marghera, il principio “chi inquina paga” si è così trasformato: “riparare il danno ambientale cagionato finisce per moltiplicare la propria ricchezza”, a evidenziare i benefici economici riconnessi alla riparazione ambientale e l’attuale realtà economica dell’area.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI Legislatura), nelle conclusioni alla relazione del 2012 rimarca la necessità di chiarire le modalità di utilizzo dei fondi derivanti dalle transazioni, in modo tale che questi possano essere destinati alla realizzazione degli interventi di bonifica. A parere della Commissione, le transazioni hanno il prezioso vantaggio di chiudere complicate vicende tra pubblico e privati, caratterizzate da azioni giudiziarie che limitano fortemente la possibilità di interventi concreti sul territorio, tenuto anche conto dei tempi particolarmente lunghi della giustizia per la definizione delle controversie. Mette in guardia però sull’esistenza di un rischio inaccettabile in un settore così delicato, cioè il rischio di "svendere" il territorio pur di definire procedure complesse. Si vuole sottolineare la necessità che le transazioni avvengano sulla base di una quantificazione del danno ambientale aderente alla realtà e basata su criteri obiettivi e che l’accordo transattivo tenga conto, nel riconoscimento delle reciproche concessioni, dell’esistenza di limiti insuperabili, al di sotto dei quali la trattazione medesima finisce con il frustrare le esigenze di tutela dell’ambiente e della salute¹⁹².

2.2.3. Stato di attuazione degli interventi

Ci si chiede quindi quale sia la situazione di Porto Marghera per ciò che attiene lo stato dei lavori effettuati con i finanziamenti ricevuti attraverso le transazioni. E’ il dato in assoluto di maggiore importanza di tutta l’analisi: quanto ha tratto giovamento in concreto il territorio da questo Istituto? Il quadro non è di certo dei più positivi, ma andiamo con ordine.

I documenti ufficiali più recenti attestanti lo stato dell’arte delle Bonifiche a Marghera risalgono al 2012-2013: la "Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell’attuazione degli interventi e i profili di illegalità" del 12 dicembre 2012, lo "Stato delle procedure delle bonifiche SIN del Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare" del marzo 2013, e lo "Stato di attuazione degli interventi di competenza del Magistrato delle acque" del 31 dicembre 2013. In base a questi dati nei SIN di Porto Marghera sono stati approvati 46 progetti di bonifica, ma nel corso degli anni gli interventi di bonifica si sono mossi con estrema lentezza. Come riportato nella relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia della Commissione parlamentare d’inchiesta sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti (XVI Legislatura), le bonifiche per le aree private, ha riguardato solo il 5% della superficie totale da bonificare. La velocità con cui si è proceduto

¹⁹² *Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell’attuazione degli interventi e i profili di illegalità* della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI legislatura), p. 672.

alla bonifica delle aree dipende soprattutto dagli interessi di riutilizzo a scopo produttivo delle stesse: quando l'area non era interessante sotto questo punto di vista il procedimento di fatto è andato molto a rilento. I dati forniti dal MATTM, aggiornati al marzo 2013, riportano una percentuale di avanzamento dei lavori: il 10,3 % delle aree sono state sottoposte ad interventi di messa in sicurezza di emergenza; 81,4% dei piani di caratterizzazione presentati; 74,7% dei risultati di caratterizzazione presentati; 43,6% dei progetti di bonifica presentati; 28,0% dei progetti di bonifica approvati¹⁹³.

I marginamenti di messa in sicurezza delle sponde delle aree industriali sono gli interventi a maggiore priorità ambientale e consentono attraverso sistemi di confinamento di isolare acque e suoli inquinati dell'ambiente lagunare. Sono questi gli interventi che hanno usufruito dei risarcimenti dei danni avvenuti tramite transazione.

Il 27 novembre 2014 poi il 13 luglio 2015¹⁹⁴, il Provveditore interregionale alle opere pubbliche, Roberto Daniele¹⁹⁵, ha illustrato alla Commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, lo stato dei lavori effettuati e quindi un quadro generale dei marginamenti. L'importo totale di circa 700 milioni di euro è stato utilizzato per realizzare quelle opere di marginamento, finalizzate a realizzare una difesa passiva, quindi a evitare che i liquami presenti sulle aree dove erano ubicate le attività industriali potessero inquinare i canali lagunari. Creando queste barriere si è andati a impermeabilizzare e a conterminare tutte queste aree in modo da impedire il dilavamento e quindi l'inquinamento ulteriore da bauxite, piombo e altri inquinanti. L'attività è stata rivolta non a sostituire i sedimenti inquinati con altri non inquinati, e quindi a smaltirli, bensì a conterminare le aree industriali per bloccarne il degrado.

In particolare, i finanziamenti indicati dallo "Stato di attuazione degli interventi di competenze del Magistrato delle acque di Venezia" del 2013, destinati a lavori nell'area SIN, ammontano a 787,702 Meuro (al netto di fondi destinati ad attività di indagine, caratterizzazione, studio, monitoraggio). Tale somma sarebbe già stata contrattualizzata al 98% dal Magistrato alle Acque con il concessionario Consorzio Venezia Nuova e, i fondi effettivamente trasferiti al Magistrato alle Acque, pari al 97% delle risorse assegnate, sono stati impegnati in interventi realizzati e in corso di realizzazione per 752,953 Meuro, pari al 99% delle somme trasferite¹⁹⁶. I finanziamenti degli interventi sono stati assegnati per 133 milioni con la Legge speciale di Venezia, per altri 50 milioni tramite Cipe, altri pochi milioni tramite la Regione Veneto, per un totale di 238. La massima parte, 576 milioni, deriva da transazioni, di cui la maggiore è quella dell'Accordo della chimica fatto da Montedison, seguita da altre transazioni sottoscritte da Ministero dell'ambiente, Magistrato alle acque e aziende responsabili dell'inquinamento, proprietarie o operatrici nelle aree

¹⁹³ Dossier Legambiente, *Bonifiche dei siti inquinati: Chimera o realtà?*, 2014, pp. 40-41.

¹⁹⁴ Audizione del Provveditore Interregionale alle opere pubbliche, Roberto Daniele, *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura)*, Missione a Venezia, Resoconto stenografico, giovedì 27 novembre 2014.

¹⁹⁵ Il comma 3 dell'articolo 18 del Decreto Ministeriale 4 Agosto 2014 n. 346 prevede la soppressione del magistrato delle acque per le province venete e di Mantova e il trasferimento delle sue funzioni al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio.

¹⁹⁶ *Stato di attuazione degli interventi di competenze del Magistrato alle acque di Venezia*, 31 dicembre 2013, pp. 15 e ss.

interessate. Man mano che si rendevano disponibili i finanziamenti, si è operato sulla base di quanto previsto dalla convenzione originaria, la n. 7191, stabilita con il Consorzio Venezia Nuova: essa prevedeva anche attività come: "studi, sperimentazioni, progettazioni ed altre opere volti al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo avevano provocato". Con tale presupposto, si è operato sulla base di successivi Accordi di programma quadro, in particolare quello del 2006, per cui il Magistrato alle acque di Venezia, tramite il proprio concessionario Consorzio Venezia Nuova, veniva specificatamente individuato quale "soggetto attuatore degli interventi di marginamento e retromarginamento, nonché escavo e gestione dei sedimenti presenti nei canali industriali lagunari di propria competenza". La attività ha finora comportato la realizzazione di 42 chilometri e ne restano circa 4 per concludere l'opera. E' stato realizzato quindi circa il 90% delle opere di delimitazione, conterminazione delle quindici macroisole che compongono il sito industriale di Marghera. Sulla base di un Accordo di programma con la Regione del 2012, l'attività vede anche la Regione Veneto impegnata al completamento dei marginamenti, nello specifico su due macroisole, quella del petrolchimico e quella di Fusina. Nella fattispecie, la Regione necessiterebbe di 70 milioni, mentre il provveditore interregionale di 100-110 milioni per completare i marginamenti ulteriori sulle altre 13 macroisole interessate (le opere ancora da realizzare sono quelle più complesse visto che ci sono attraversamenti, interferenze ed una serie di difficoltà realizzative). E' stato chiesto che venisse assegnato un finanziamento *ad hoc* per completare gli interventi: recentemente le transazioni si sono andate a ridurre, e quindi non ci sono i finanziamenti per poter consentire il completamento dell'attività intrapresa. I ritardi non sono dunque imputabili a difficoltà tecnologiche, bensì finanziarie. Le opere che mancano per chiudere queste macroisole sono di estrema importanza per rendere efficace in tutto e per tutto il lavoro di decontaminazione. Diversamente, rimarrebbero dei buchi, reti aperte attraverso le quali si continua a realizzare un potenziale inquinamento dei canali. Nel realizzare gli interventi di marginamento non si fa solo un'impermeabilizzazione, ma si realizza tutta la banchina ex novo: si prevedono quindi opere sotterranee di raccoglimento dai drenaggi, di distribuzione e smaltimento delle acque meteoriche, del dilavamento superficiale, che invece di andare direttamente in laguna vengono raccolte in griglie posizionate sulle banchine; queste vengono poi condotte a scaricare tramite una rete - pompe di sollevamento e infine smaltite adeguatamente.

E' essenziale che la rete di smaltimento delle acque meteoriche funzioni il prima possibile, perché altrimenti le acque, non venendo convogliate e trattate in modo adeguato, rendono il lavoro non funzionale sotto il profilo del risultato delle attività svolte finora. Petrolchimico e Fusina, assegnate alla Regione, sono le aree che hanno maggiore attenzioni da parte dell'autorità portuale e che consentono di chiudere l'anello del PIF, rendendo pertanto funzionale tutta la rete creata.

Non terminando i lavori, si rischia infatti di arrivare a un corto circuito: le imprese hanno sottoscritto la transazione con l'obiettivo di non cagionare più danni ambientali e di chiudere definitivamente la questione. Non essendo però ultimati i lavori, finanziati attraverso gli accordi dalle imprese stesse, esse potrebbero tornare ad inquinare la laguna. Pur transando, se l'inquinamento si dovesse verificare all'esterno a causa dello stallo dei lavori, un'autorità giudiziaria attenta denuncierebbe nuovamente per inquinamento le imprese. La stipula della transazione produce però un effetto "preclusivo" per ogni ulteriore azione per il rimborso degli oneri di bonifica e ripristino, per il risarcimento del danno ambientale e degli altri danni pubblici derivanti dai fatti oggetto della transazione. I costi dell'inquinamento verrebbero così internalizzati dalla collettività.

Ricapitolando: mancano quattro chilometri di barrieramenti. Il provveditore quantificava il costo di questi barrieramenti in 100 milioni di euro, si tratta infatti degli interventi più complessi. Si è già costruito un enorme barrieramento, da dove si emungono le acque. Se il barrieramento non si chiude, per quanto l'emungimento delle acque sia efficace ed efficiente, è evidente che l'inquinamento non venga contenuto.

Vero allora, come afferma Schiesaro, che con le somme delle transazioni sono stati realizzati quasi 50 Km di muro impermeabile alto quasi trenta metri per l'intercettazione della falda inquinata, lungo tutto il perimetro industriale di Porto Marghera, e per impedire la fuoriuscita degli inquinanti dai terreni e dalle falde sottostanti verso la laguna di Venezia¹⁹⁷. L'intervento è stato infatti quasi ultimato.

Ma è proprio quel "quasi" che rende la situazione gravosa e non permette all'opera già realizzata di esplicitare la propria funzionalità e di porre in sicurezza le aree. Rischia infatti di non far raggiungere lo scopo alle transazioni stesse: le imprese pur transando potrebbero ricreare un inquinamento e incorrere in nuove denunce. Se poi per quanto riguarda la caratterizzazione ambientale del territorio la copertura è quasi del tutto completa, l'avanzamento e la realizzazione dei veri e propri progetti di bonifica fa registrare percentuali a una sola cifra.

Sono passati 14 anni e abbiamo "quasi finito".

¹⁹⁷ SCHIESARO G., *Le recenti cit.*, pp. 22-23.

Conclusione

"Il principio di responsabilità rappresenta il retroterra filosofico del precauzionismo: propone l'allontanamento dalla tradizione antropocentrica in favore di un'etica della conservazione dove il progresso e la perfezione non sono più imperativi categorici"¹⁹⁸. Questo principio di responsabilità, in campo ambientale, si traduce nel principio "chi inquina paga". Quest'ultimo vieta di assegnare l'internalizzazione a chi inquinatore non è. Quando esiste un meccanismo in cui il danno ambientale viene attribuito ad altri significa sottrarre l'inquinatore dalle proprie responsabilità, costruire un disincentivo a comportamenti di attenzione nei confronti dell'ambiente, cioè un aspetto in controtendenza rispetto allo scopo di prevenzione e precauzione del danno. Lo Stato è chiamato a perseguire questo obiettivo, cioè del "chi inquina paga", oltre a rispettare i principi garantiti dalla nostra Costituzione ed evitare meccanismi a cui consegue la "commercializzazione del degrado ambientale"¹⁹⁹. Tra questi, l'art. 44 Cost. che "promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive", nonché l'art. 41 Cost.: "L'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

E' vero però che non sempre risulta facile trovare un responsabile: un problema è rappresentato dai c.d. "siti orfani", ovvero i siti senza più proprietario per i quali occorre attingere alle risorse pubbliche per la bonifica. Oppure, quando le caratteristiche dell'inquinamento sono talmente estese e stratificate nel tempo, diventa impossibile trovare un meccanismo che consenta di attribuire a un operatore specifico la responsabilità dell'inquinamento. Si parla infatti di paradosso, cioè tanto un sito è pesantemente compromesso tanto è difficile individuarne i responsabili. Il paradosso di Marghera viene esplicitato bene dall'Avvocato Schiesaro a cui fa seguire una soluzione: "il paradosso di Marghera, il sito più inquinato d'Italia, in cui il danno ambientale è stato calcolato nell'ordine di 70 mila miliardi di lire, che ha visto tutti assolti nel processo petrolchimico. Di certo, i giudici che hanno assolto gli imputati non sono banditi. Questa è la situazione generale. Ne consegue che sono tutti assolti; non c'è nessuna condanna e lo Stato dovrebbe farsi carico di una bonifica da 70 mila miliardi di lire. Per questa ragione, quella vicenda processuale ha illuminato il nostro sforzo interpretativo, consentendoci di trovare una soluzione per uscire dal circolo vizioso. Come ricorderete, il caso si è concluso – è vero – con l'assoluzione degli imputati, ma anche con una transazione miliardaria, chiusa tre giorni prima della sentenza e fondata su alcuni presupposti. Montedison, visto che vi erano elementi per far valere la responsabilità civile nei suoi confronti, temendo una condanna sul piano civile, ha pagato 550 miliardi di lire, che non sono un'elargizione benefica, ma l'esito di una scelta consapevole e di un calcolo del rischio. Ebbene, da quella vicenda abbiamo tratto la convinzione che l'unico modo per uscire da questo paradosso è l'esercizio di azioni

¹⁹⁸GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, 228 e ss.

¹⁹⁹LUGARESI, N., *Manuale di Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p.118.

risarcitorie nei confronti dei proprietari delle aree dei siti inquinati, cui si contesta una responsabilità civile ex articolo 2051 del codice civile per non aver saputo o potuto adottare misure cautelari atte a impedire non l'inquinamento dei loro suoli, ma la dispersione ulteriore di quell'inquinamento e la contaminazione di beni pubblici come la falda. Questa è l'arma vincente che ci ha permesso di fare, nel territorio di Venezia, le 40 transazioni, per un importo complessivo per oltre 560 milioni di euro."

La transazione ambientale quindi come si è visto ha dei lati positivi, e soprattutto la transazione ambientale ex art. 2 D.L. 208/2008 ha diversi meriti: ha codificato una materia che si basava soltanto sulla prassi amministrativa (anche se non è stata inserita nel Codice dell'ambiente impedendo un organico riordino della materia); ha previsto forme di partecipazione e di pubblicità del pubblico prima sconosciute (sebbene limitate rispetto alla prospettiva comunitaria); ha anche posto un quadro di regole rigide sulle quali l'amministrazione e i privati possono muoversi con la flessibilità richiesta dagli interessi in gioco e ha posto vincoli più specifici per la determinazione del danno ambientale (anche se i c.d. danni futuri e i rischi che ne conseguono ne sono esclusi). Tuttavia la preoccupazione è che un tale strumento possa essere utilizzato a esclusivi fini economici ed in particolare "dalle poche solide realtà imprenditoriali italiane"²⁰⁰. Lo strumento può essere riservato agli operatori che hanno la possibilità di inquinare e poi pagare un importo comunque ridotto rispetto agli ordinari strumenti giudiziari, e approfittare della condotta inquinante a fini economico-produttivi, integrandola nel ciclo produttivo²⁰¹. L'inquinatore infatti, pagando la transazione addossa poi allo Stato tutti i costi e i rischi derivanti dall'accordo stesso²⁰².

Tornando al caso Marghera quindi, diverse sono le cause che rallentano la sua bonifica, che come abbiamo visto non è ancora arrivata a un punto soddisfacente: la crisi economica degli ultimi anni, l'incertezza connessa al sistema normativo delle bonifiche nei SIN; i rallentamenti burocratici, le sempre più esigue risorse della Pubblica Amministrazione, gli oneri derivanti dalla gestione dei rifiuti provenienti dalle attività di bonifica. Ma tra le cause dobbiamo anche elencare la scarsa trasparenza, l'apatia, la mancanza di coordinamento, l'incompetenza, la burocratizzazione, la coincidenza tra controllori e controllati, il depotenziamento della tutela della salute e dell'ambiente in favore delle esigenze della produzione con inversione della gerarchia costituzionale dei valori²⁰³. Bisognerebbe quindi impegnarsi a cambiare direzione: a garantire la trasparenza e l'accessibilità ai dati delle transazioni e delle operazioni finanziarie stipulate e a fornire informazioni di dettaglio sui finanziamenti pubblici utilizzati; adeguare e semplificare la normativa ambientale in materia, anche alla luce dell'esperienza maturata e partendo da una definizione univoca e chiara di danno e di responsabilità ambientale; a sostenere gli enti locali e le regioni che

²⁰⁰ SCARDINA, F., *Sulla c.d. cit.*, p. 224

²⁰¹ Scardina in *cit.*, fa un parallelismo con i numerosi condoni fiscali e edilizi che il nostro paese favorito, e che da una parte ha permesso un consistente afflusso di denaro ma che dall'altra parte ha anche consentito degli "sconti" ai trasgressori.

²⁰² Come per esempio i c.d. "danni futuri".

²⁰³ DI LANDRO, A., *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità, penali "si perdono". Criticità e prospettive della riparazione delle offese a un bene giuridico collettivo*, in *Diritto penale contemporaneo*, p. 4.

intervengono per la messa in sicurezza di territori e situazioni locali di inquinamento, anche diversi dai siti di interesse nazionale e dargli più poteri di impulso nell'azione di tutela ambientale; a promuovere effettiva sorveglianza e monitoraggio del proprio territorio; ovvero, un Piano nazionale per le bonifiche sei SIN con destinazione di risorse finanziarie certe da parte del Governo, da adottarsi attraverso un confronto aperto e partecipato fra la cittadinanza, le forze sociali e le associazioni ambientaliste; e per avere le risorse economiche disponibili occorre infine velocizzare il trasferimento dei fondi derivanti dalle transazioni, per poter poi garantire agli enti locali i soldi necessari agli interventi.

Le bonifiche possono rappresentare non un problema, ma una opportunità²⁰⁴ si dice, ma prima di tutto devono rappresentare un meccanismo per il disinquinamento, e devono ripristinare i siti da un punto di vista ambientale, secondo i principi dello sviluppo sostenibile. La tutela ambientale infatti deve essere vista come un dovere che segue un principio di solidarietà nei confronti delle generazioni future e che ha come prospettiva ultima la protezione della specie umana²⁰⁵. L'uomo infatti sia come aggressore dell'ambiente sia come soggetto aggredito è gravato da doveri e da responsabilità piuttosto che essere semplicemente titolare di "improbabili diritti"²⁰⁶. Se si pensa infatti ai principi caratterizzanti il Diritto dell'ambiente (chi inquina paga, precauzione, prevenzione, riduzione del danno alla fonte) sono tutti portatori di dovere e non di diritti²⁰⁷. L'antropocentrismo del diritto, quando applicato all'ambiente, rischia di liberarlo dai suoi doveri nei confronti della natura. Il privilegio offerto alla dimensione antropologica provoca infatti una conseguenza curiosa: alla centralità dell'ecologia, essenziale per la vita dell'uomo, sostituisce quella della economia. Per indirizzare l'amministrazione nelle scelte vi è una norma fondamentale, l'art. 3 *quater* del Codice dell'ambiente prevede che "anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa d'interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.". Si pone così come principio fondamentale guida per l'attività amministrativa, in modo tale da "limitare e vincolare"²⁰⁸ qualsiasi scelta amministrativa e soprattutto quelle discrezionali più rilevanti, tra cui le transazioni.

Prima di concludere la ricerca vorrei riportare le parole dell'Avvocato Schiesaro, ossia dell'Avvocato dello Stato che negli ultimi sedici anni si è occupato delle transazioni ambientali nel sito di Porto Marghera, che mi sembrano necessarie e che portano a riflettere: "In primo luogo, vorrei chiarire che la bonifica è sempre più un affare, non solo perché dietro a queste operazioni girano molti soldi, trattandosi di interventi molto ampi che richiedono l'esborso di notevoli importi economici, ma soprattutto perché, questo è il

²⁰⁴ Dal sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare: <<http://www.minambiente.it/comunicati/ministero-ambiente-porto-marghera-5-milioni-e-800-mila-euro-dalle-transazioni-bonifiche-e>> (Ultima consultazione il 14 ottobre 2015).

²⁰⁵FRACCHIA, F., *La tutela cit.*, p. 500.

²⁰⁶ *Id.*, *cit.*, p. 497

²⁰⁷ *Id.*, *cit.*, p. 499.

²⁰⁸ *Id.*, *cit.*, p. 504

motivo fondamentale, la bonifica avviene sempre meno a carico del soggetto responsabile del danno, quindi come costo accessorio alla produzione, e sempre più come costo sociale addebitato alla pubblica amministrazione, chiamata a intervenire in luogo del soggetto responsabile che non si trova più oppure che non è più in grado di adempiere ai propri obblighi. Si tratta, quindi, di soldi pubblici che fanno gola a molti e intorno ai quali si scatenano gli appetiti più diversi, a svariati livelli, anche e soprattutto della criminalità più o meno organizzata. Questa è la premessa di fondo. Se ciò non è chiaro, si fa fatica a misurarsi con questi problemi."²⁰⁹.

²⁰⁹Audizione a Gianpaolo Schiesaro, *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI Legislatura)*, Resoconto stenografico 110, giovedì 20 ottobre 2011, p. 4.

Bibliografia

Dottrina

ALBERTON, M., *La quantificazione e la riparazione del danno ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione Europea*, Milano, 2011.

ANILE, F., *Danno ambientale: Le nuove norme. Disciplina per la tutela risarcitoria e il raccordo con il sistema delle bonifiche*, Milano, 2007.

ANTONIOLI, M., *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni "globali" e accordi di programma*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, 4, pp. 749 e ss.

BENATELLI, N., FAVARATO, G., TREVISAN, E., *L'inchiesta sul Petrolchimico il CVM e le morti degli operai, storia in una tragedia umana e ambientale*, Ediciclo editore s.r.l., Portogruaro (VE), 2002.

BOCCONE, G., *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale. Aggiornato al D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152*, Santarcangelo di Romagna, 2007.

BONELLI, F., *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo la legge n. 97/2003*, in *Ambiente & Sviluppo*, 5/2014, pp. 376 e ss.

CASSON F., *La fabbrica dei veleni. Storie e segreti di Porto Marghera*, Sperling & Kupfer, Milano, 2006.

CINGANO, V., *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Lavis, 2013.

CLARICH, M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 1, 2007, pp. 219 e ss.

DELL'ANNO, P., OCCHIENA, M., *L'indennizzo mette in ombra la bonifica*, in *Il Sole 24 ore*, 27 febbraio 2009, p. 33.

DELL'ANNO, P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2000.

DESANTIS, P. A., *La transazione in materia ambientale alla luce della L. n. 13 del 2009 tra Diritto privato e Diritto pubblico*, in *Giurisprudenza di merito*, 11, 2012, pp. 2491 e ss.

DI LANDRO, A., *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità, penali "si perdono". Criticità e prospettive della riparazione delle offese a un bene giuridico collettivo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014.

FONDERICO, F., *Alla ricerca della «pietra filosofale»: bonifica dei siti contaminati, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 9, pp. 918 e ss.

FRACCHIA, F., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Il Diritto dell'economia*, 3/4, 2009, pp. 491 e ss.

GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006.

GIAMPIETRO, F., *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (parte prima)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 1, pp. 36 e ss.;

GIAMPIETRO, F., *Bonifica e danno ambientale: due discipline a confronto (parte seconda)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 2, pp. 133 e ss.;

GIAMPIETRO, F., *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5, 2014, pp. 973 e ss.

GIAMPIETRO, F., *I principi ambientali nel D.lgs. n. 152/2006: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2008, 6, pp. 505 e ss.

GIAMPIETRO, F., *La direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza Italiana*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2004, 9, pp. 805 e ss.;

GIAMPIETRO, P., *Prevenzione e riparazione del danno ambientale: la nuova direttiva n. 2004/35/CE*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2004, 10, pp. 905 e ss.

GIRACCA, M.P., *Il danno ambientale e il diritto comunitario*, in (a cura di) FERRARA R., *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 242 e ss.

GIUFFRIDA, R. (a cura di), *Diritto Europeo dell'ambiente*, Torino, 2012.

GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, 228 e ss.

GRASSI, S., *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, 2008, pp. 1114 e ss.

KINIGER, A., *Sui siti di interesse nazionale la parola d'ordine è riduzione*, in *Ambiente & Sicurezza*, Il Sole 24 Ore, 2013, 11, pp. 72 e ss.

LAZZARRO, A., *Il danno ambientale e la c.d. transazione ambientale ex art. 2 L. 13/2009*, in MOSCHELLA, G., - CITRIGNO, A.M., (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio "chi inquina paga"*, Milano, 2014.

LEONI, S., *L'art. 2 D.L. 208/2008: quando la decretazione d'urgenza complica i problemi*, in *Ambiente e Sviluppo*, 3, 2009, p. 260.

LUCATI, I., *"Transazioni globali" per il risarcimento del danno ambientale*, in *La Responsabilità civile*, 2009, 3, p. 285 e ss.

LUGARESI, N., CALICETI, E., *Diritto dell'Ambiente*, Padova, 2015.

- LUGARESI, N., *Diritto dell'Ambiente*, Padova, 2008.
- LUGARESI, N., *Manuale di Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.
- LUGRASI, N. - BERTAZZO, S., (a cura di), *Nuovo codice dell'ambiente: con commento e giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, 2009.
- MASCHIETTO, E., Siti di interesse nazionale e siti di interesse regionale: considerazioni sulla vecchia e nuova normativa, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, 5, pp. 493 e ss.
- MASTRODONATO, G., Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, pp. 707 e ss.
- MELI, M., Il principio chi inquina paga, in *Danno e responsabilità*, 2009, pp. 811 e ss.
- MILONE, A., Bonifica dei siti di interesse nazionale: le recenti pronunce del giudice amministrativo, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, 11, pp. 1010 e ss.
- OGGIANU, S., *ADR in materia ambientale: le transazioni globali (art. 2 d.l. n. 208/2008)*, in *IANUS*, 2-2010.
- PERES, F., *Dalla legge "crescitalia" novità su SIN e digestato*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2012, 18, p. 81 e ss.
- PERNICE, M., *Bonifica e danno ambientale: l'utilizzo dei moduli negoziali*, in *Ambiente & Sicurezza*, 5 aprile 2011, pp. 56 e ss.
- POZZO, B., *Note a margine delle recenti iniziative comunitarie in materia di responsabilità ambientale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2011, 3, pp. 94 e ss.
- PRATI, L., *Il danno ambientale e la bonifica dei siti contaminati. La nuova disciplina dopo il D.lgs. 152/2006 e la sua riforma*, Roma, 2008.
- RIZZO, A., *l'affermazione di una politica ambientale dell'Unione Europea. Dall'Atto unico Europeo al Trattato di Lisbona*, in GIUFFRIDA, R. (a cura di), *Diritto Europeo dell'ambiente*, Torino, 2012, pp. 3 e ss.
- ROSA, R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, I, Padova, 2012, pp. 151 e ss.
- SALANITRO, U., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2009, 1, pp. 104 e ss.
- SALANITRO, U., *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2006, 11, pp. 1264 e ss.

SAVOIA, V., *Strumenti di programmazione negoziata: gli accordi di programma come strumento di finanziamento per gli interventi di bonifica*, in *AmbienteDiritto.it*.

SCARDINA, F., *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, pp. 203 e ss.

SCHIESARO G., *Le recenti novità introdotte nel Codice dell'ambiente e le future iniziative in materia di quantificazione dei danni all'ambiente*, in *Relazione del Convegno "La responsabilità per danni all'ambiente in Italia alla luce delle recenti iniziative comunitarie"*, organizzato da Camera di Commercio Milano e Fondazione Lombardia per l'Ambiente, 11 febbraio 2010.

TADDEI, G., *Il risarcimento del danno ambientale dopo l'art. 5 bis del D.lgs. n. 135/2009*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2010, 2, pp. 122 e ss.

VIPIANA PERPETUA, P.M. (a cura di), *La bonifica dei siti inquinati: Aspetti problematici*, Padova, 2002.

Giurisprudenza

Cass., sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463;

Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210 in *Foro it.*, 1988, I, p. 333;

Corte Cost., 30 dicembre 1987 n. 641, in *Foro it.*, 1988, p. 694;

Cons. St., sez. IV, 1 aprile 1991, n. 257 in *Giust. civ.* 1991, I, p., 2512;

Corte Cost., 19 luglio 1996, n. 259;

Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Foro it.*, 1996, I, 3062;

Corte Conti, Parere 18 maggio, n. 426/01, in *Foro it.*, 2003, p.p. 633 e ss., con nota di GIRACCA, M.P., *Brevi note in tema di contratto di transazione e azioni di danno ambientale*;

Cass. civ., sent. 16 novembre 2006, n. 24377 e sent. 28 febbraio 2006 n. 4455;

Cons. St. 27 dicembre 2011, n. 6843;

Normativa

Nazionale

Codice civile R.D. 16 marzo 1942, n. 262;

Costituzione della Repubblica Italiana, G.U. 27 dicembre 1947, entrata in vigore 1 gennaio 1948;

L. 8 luglio 1986 n. 349;

D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22;

Legge 9 dicembre 1998, n. 426;

Leggi n. 305/1989 e n. 195/1991;

L. 7 agosto 1990, n. 241

D. M. 25 ottobre 1999, n. 471;
D.lgs. 11 maggio 1999 n. 152;
D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;
Legge 29 dicembre 2000, n. 388,
Legge 28 dicembre 2001, n. 448;
D.M. 18 settembre 2001, n. 468;
la Legge finanziaria n. 266/2005;
D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
D.lgs. 8 novembre 2006, n. 284;
L. 27 dicembre 2006, n. 296;
D.L. 31 dicembre 2008, n. 208 convertito con L. del 27 febbraio 2009, n. 13;
D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4;
D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito con L. 20 novembre 2009, n. 166;
D.L. 30 dicembre 2009, n. 208;
D.L. Protezione ambientale, Legge 13/2009;
D.L. 22 giugno 2012, n. 83;
D.L. 4 settembre 2013, n. 57;
D.M. 11 gennaio 2013, n. 60;
D.M. 24 aprile 2013, n. 111;
D.M. 4 Agosto 2014 n. 346;

Comunitaria e Internazionale

OECD raccomandation of the council, n. C (72) 128, il 26 febbraio 1972;
Atto Unico Europeo, Lussemburgo 17 febbraio 1986;
Trattato dell'Unione europea, Maastricht 7 febbraio 1992;
Convenzione di Aarhus, 25 giugno 1998
Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Lisbona 13 dicembre 2007;
Convenzione sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose,
Lugano 21-22 giugno 1993;
Direttiva 2004/35/CE;

Altre fonti

23° Atto attuativo della Convenzione rep. 7191/1991 e l'allegato "Piano generale degli interventi", 31 marzo 2004;

Accordo di Programma per la Chimica a Porto Marghera, 21 ottobre 1998;

Accordo di programma per la bonifica e riqualificazione ambientale del SIN, 16 aprile 2012;

Accordo di programma per la riconversione e riqualificazione industriale dell'area di crisi industriale complessa di Porto Marghera e aree limitrofe, 8 gennaio 2015;

Audizione a Gianpaolo Schiesaro, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (XVI Legislatura), Resoconto stenografico 110, seduta di giovedì 20 ottobre 2001;

Audizione a Guerrino Cravin, Amministratore delegato della società SIFA, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura), Resoconto stenografico, 13 luglio 2015;

Audizione dei rappresentanti dell'Arpa Veneto, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura), Missione a Venezia, Resoconto stenografico, venerdì 28 novembre 2014;

Audizione del Presidente della Giunta Regionale del Veneto, Luca Zaia, Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura), Missione a Venezia, Resoconto stenografico, 27 novembre 2014;

Audizione del Provveditore Interregionale alle opere pubbliche, Roberto Daniele, Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (XVII Legislatura), Missione a Venezia, Resoconto stenografico, giovedì 27 novembre 2014;

Bonifiche dei siti inquinati: Chimera o realtà?, Dossier Legambiente, 2014;

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI S.p.A. per l'esercizio 2010, Corte dei Conti, Determinazione n. 62/2011, 28 luglio 2011;

Diritto ed economia del danno ambientale. Il caso del Petrolchimico di Porto Marghera, MARANI, M., (a cura di), ENEA, 2005;

General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet", EU (2013), Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and the Council, 20 November 2013;

La Chimera delle Bonifiche Legambiente, Dossier Legambiente, 2005;

La Green Economy a Porto Marghera: situazione attuale e prospettive, Comune di Venezia Direzione Sviluppo Economico e Partecipate, Luglio 2014;

Libro Bianco sulla responsabilità per danno all'ambiente, Bruxelles 9 febbraio 2000;

Libro Verde sulla responsabilità civile per danno all'ambiente, Bruxelles 29 maggio 1993;

Master Plan per la bonifica dei siti inquinati di porto Marghera, 22 aprile 2004;

Piani di azione Comunitari in materia ambientale (primo Piano: 1973-1977; secondo Piano: 1977-1981; terzo Piano: 1982-1986; quarto Piano: 1987-1992; quinto Piano: 1993-2000; sesto Piano: 2001-2012);

Progress in management of contaminated sites, European Environment Agency, 2015;

Relazione sulle bonifiche dei siti contaminati in Italia: i ritardi nell'attuazione degli interventi e i profili di illegalità, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti istituita con L. 6.2.2009, n. 6, doc. XXIII, n. 14 della XVI legislatura, 12 dicembre 2012;

Interpellanza sullo Stato di attuazione della transazione tra Stato e Montedison avente ad oggetto il recupero e la tutela ambientale di Venezia-Porto Marghera, n. 2-00768, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 316 del 29 maggio 2003 aggiornato al 4 giugno 2003;

Interpellanza sulla Transazione tra lo Stato e Montedison in relazione alla vicenda del petrolchimico di Porto Marghera, n. 2-01195, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 467 del 13 maggio 2004;

Ricapitolando l'ambiente - Annuario dei Dati Ambientali 2014-2015- 62/2015- ISPRA;
Stato delle procedure delle bonifiche SIN del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, marzo 2013;

Stato delle procedure delle bonifiche SIN del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, marzo 2013;

Stato di attuazione degli interventi di competenze del Magistrato alle acque di Venezia, 31 dicembre 2013;

The implementation of the soil thematic strategy and ongoing activities, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2012;

Sitografia

www.agb.provincia.venezia.it

www.ambientediritto.it

www.arpa.veneto.it

www.avvocaturastato.it

www.bonifiche.minambiente.it

www.camera.it

www.comune.venezia.it

www.corteconti.it

www.eea.europa.eu

www.eni.com

www.entezona.it

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu

www.idt.regione.veneto.it

www.ingmaurogallo.com

www.ispraambiente.gov.it

www.lugaresiunitn.wordpress.com

www.margheraonline.wordpress.com

www.microsit.it

www.regione.veneto.it

www.sistemavenezia.regione.veneto.it

www.sviluppoeconomico.gov.it

www.minambiente.it