

Trieste

Il sito di interesse nazionale (SIN) di Trieste è stato inserito "tra gli ulteriori siti di bonifica di interesse nazionale" dal decreto ministeriale 18 settembre 2001 n. 468.

Il decreto ministeriale 24 febbraio 2003, pubblicato sulla Gazzeta Ufficiale n. 121 del 27 maggio 2003, ha definito il perimetro delle aree da sottoporre ad interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica, ripristino ambientale e attività di monitoraggio.

Tale perimetro comprende circa 1.200 ha di aree a mare e 500 ha di aree a terra (di cui 150 ha di aree pubbliche e 350 ha di aree private).

L'area a terra compresa nella perimetrazione è, in parte, di competenza del demanio marittimo dello Stato e amministrata dall'Autorità portuale di Trieste e, in parte, di proprietà di soggetti privati (circa 350 soggetti), il che rende più complesse le procedure per la bonifica.

Non si è ancora concluso l'iter per la sottoscrizione dell'accordo di programma tra i soggetti pubblici interessati, sebbene oggetto di diverse revisioni tra il 2007 ed il 2009.

Conseguentemente, non è stato ancora elaborato un progetto unitario di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica della acque di falda a livello dell'intero SIN, né è stato quantificato ufficialmente il danno ambientale, da stimarsi sulla base del costo di bonifica dei sedimenti inquinati presenti sui fondali del SIN.

Le criticità ambientali legate alla contaminazione delle matrici suolo, sottosuolo ed acque sotterranee sono dovute sia alle attività industriali, sia alla presenza, in passato, di discariche di rifiuti in aree ricadenti all'interno del sito.

Da un punto di vista morfologico, la parte a terra del sito occupa un'area prevalentemente pianeggiante e risulta essere il frutto delle modificazioni antropiche che, a partire dall'800, sono state finalizzate al recupero di porzioni di territorio sul mare, in modo da agevolare lo sviluppo portuale e industriale della città di Trieste.

Per quanto attiene le acque sotterranee, le falde idriche intese nel senso tradizionale del termine sono ad una profondità maggiore di 40 metri e risultano protette da potenti materassi argillosi che ne tutelano le caratteristiche qualitative.

A livello superficiale sono, invece, presenti delle modeste falde sospese.

Nel tempo sono stati eseguiti, per stralci successivi protrattisi fino al 2001, imponenti interventi di reinterro, che hanno costituito la base per le attività portuali, industriali e cantieristiche della città.

Successivamente, con la costruzione delle dighe foranee e del canale navigabile, si è sviluppato l'interesse da parte degli industriali triestini a realizzare nella Piana di Zaule nuovi insediamenti produttivi.

Di estremo rilievo per la storia del sito di Trieste è stata la costituzione nel 1934, a seguito dell'emanazione della "legge petrolifera che agevola la creazione di impianti industriali a ciclo integrale per la distillazione del greggio", della società Aquila che ha iniziato la sua attività nel 1937.

La società nel tempo è arrivata a coprire un'area complessiva di 1.186.000 metri quadrati, rappresentando, fino al 1985, anno della sua dismissione, l'industria con la maggiore estensione in tutta la provincia di Trieste.

Per il suo sviluppo, dagli anni cinquanta agli anni settanta, si realizzarono diverse opere di reinterro e di bonifica dell'area, precedentemente paludosa, della Valle delle Noghere.

Queste opere furono effettuate, in parte, attraverso l'impiego di rifiuti, sia inerti, come per esempio le macerie derivanti dai bombardamenti subiti dalla città nel corso dell'ultimo conflitto mondiale, sia pericolosi, come per esempio le ceneri generate dagli impianti di incenerimento rifiuti presenti in città.

E' importante, infatti, sottolineare che ben sette aree su cui si è sviluppata la zona industriale di Trieste (Piana di Zaule, Valle delle Noghere, Terrapieno di Via Errerà, Foce

del Rio Ospo, Vasca Area Ex-Esso, Discarica di Monte San Giovanni e Ex Inceneritore di via Giarizzole), ed oggi incluse entro il perimetro del SIN, furono sede di discarica autorizzata di rifiuti solidi urbani, di rifiuti inerti, ma anche di rifiuti speciali.

Laguna di Grado e Marano

Il sito Laguna di Marano e Grado è stato individuato come sito di interesse nazionale dal "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale" di cui al decreto ministeriale 18 settembre 2001. n. 468 (doc 1162/7).

La perimetrazione del SIN, disposta con decreto ministeriale del 24 febbraio 2003, comprende un' area di circa 10.200 ha, di cui 4198 ha a terra e 6.700 ha di laguna.

Buona parte delle aree a terra sono agricole, circa 2.500 ha pari al 60 per cento dell'intero SIN, mentre nella restante parte sono insediate attività industriali, tra le quali la più problematica è quella chimica della Caffaro SpA di Torviscosa.

Ha un importante rilievo anche la zona industriale denominata dell'Aussa - Corno, nel comune di San Giorgio di Nogaro, il cui consorzio annovera circa 100 aziende private, metallurgiche, diportistiche e di servizio.

Come risulta dalla documentazione trasmessa alla Commissione da Arpa Friuli Venezia-Giulia, il primo coinvolgimento dell'agenzia, come struttura tecnica locale, nelle attività di bonifica del SIN, si è avuto al momento della perimetrazione.

La proposta originaria, infatti, comprendeva un ampio territorio ed interessava 9 comuni, escludendo peraltro ampie zone a destinazione industriale.

La proposta dell'Agenzia è stata accolta ed integrata con la zona agricola compresa tra i fiumi Aussa e Como, che l'Arpa Friuli Venezia Giulia riteneva invece di escludere.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2002 è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Con successiva ordinanza n. 3217 del 2002, è stato nominato il commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per fronteggiare e risolvere la situazione di emergenza, prorogata di anno in anno.

Con ordinanza n. 3738 del 2009 è stato nominato il nuovo commissario delegato per l'emergenza della laguna con il compito di realizzare, in danno dei soggetti responsabili dell'inquinamento, gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica dell'area su cui insistono gli stabilimenti industriali dell'azienda Caffaro Srl.

Il 6 aprile 2012 è stata dichiarata la cessazione dello stato di emergenza con decreto del Presidente del Consiglio.

I principali fenomeni di inquinamento nelle aree a terra si riscontrano principalmente nell'area dello stabilimento Caffaro di Torviscosa, a causa della presenza di numerose discariche non controllate di rifiuti industriali (peci tolueniche e benzoiche, fanghi mercuriali, ceneri di caldaia, ceneri di pirite e zolfo).

Gli inquinanti rilevati nei terreni sono prevalentemente costituiti da metalli pesanti dovuti all'utilizzo di scorie provenienti dalle attività metallurgiche per i rinterri, dallo stoccaggio di fanghi di conceria nonché dallo stoccaggio dei sedimenti lagunari dragati, ma anche da contaminazione puntuale da idrocarburi e diossina.

Nelle acque di falda si rileva una contaminazione diffusa dovuta principalmente a metalli pesanti e composti organici.

La laguna di Marano e Grado è caratterizzata, sulla base della documentazione fornita dal Ministero dell'ambiente, da fenomeni di inquinamento dei sedimenti collegati agli scarichi delle attività industriali che rendono più complessa l'attività di dragaggio, a causa delle difficoltà di gestione dei sedimenti.

In particolare, le attività di caratterizzazione dei principali canali navigabili, eseguite dal primo Commissario delegato, hanno evidenziato un'elevatissima contaminazione dei sedimenti da metalli pesanti (principalmente mercurio) e idrocarburi pesanti a partire dallo stabilimento Caffaro verso le aree distali.

8.4.2. Lo stato di attuazione degli interventi

Sulla base delle informazioni acquisite dal Ministero dell'ambiente (doc 1162/7), dalla regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (doc. 978/1 e 978/2) e dall'Arpa Friuli Venezia-Giulia (doc. 1173) è possibile ricostruire lo stato di avanzamento delle attività di bonifica delle aree di Trieste e Laguna di Grado e Marano.

Trieste

A partire dal 2003 sono stati presentati e approvati dalle conferenze dei servizi decisorie i piani di caratterizzazione di aree a terra per la quasi totalità dell'estensione del SIN (circa il 92 per cento dei 500 ha ricompresi nella perimetrazione a terra).

Nel dettaglio:

- Aree pubbliche: con legge regionale n. 15 del 24 maggio 2004 la regione Friuli Venezia Giulia ha identificato nell'Ezit - Ente zona industriale di Trieste il soggetto attuatore per la predisposizione del piano di caratterizzazione di tutte le aree pubbliche e delle aree inquinate dal pubblico inserite nella perimetrazione del SIN. In questo modo è stata assicurata la caratterizzazione di una superficie di circa 200 ha, attualmente in corso di completamento.
- Aree a mare: è stato approvato dalla conferenza di servizi decisoria del 19 maggio 2004 il "PdC ambientale dell'area marino costiera prospiciente il sito di interesse nazionale di Trieste", predisposto da Icrem (oggi Ispra). L'attuazione della caratterizzazione procede per lotti funzionali agli specifici interventi dell'Autorità Portuale di Trieste.
- Aree private: la maggior parte delle aree private sono state oggetto di caratterizzazione da parte dei soggetti titolari.

Deve rilevarsi che solo alcune aziende hanno attivato o hanno in corso di esecuzione specifici interventi di messa in sicurezza d'emergenza dei terreni contaminati (principalmente mediante rimozione degli stessi e successivo smaltimento in discarica), e delle acque di falda (principalmente mediante emungimento delle acque di falda medesime e successivo invio ad impianto di trattamento).

Inoltre, sono stati emessi due decreti di bonifica per le aree di proprietà di Teseco SpA, ex raffineria Aquila lotto LN4 (decreto ministeriale 10 giugno 2008) e lotto LI1 (decreto ministeriale 20 luglio 2009).

Nella seguente tabella sono riportate le percentuali delle aree, rispetto all'area totale perimetrata, oggetto di caratterizzazione, di interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di progetti di bonifica approvati, di restituzione agli usi legittimi.

Aree a terra. Piani di caratterizzazione presentati	92% sul totale del SIN
Aree restituite agli usi legittimi	6% sul totale del SIN
Aree oggetto di interventi di messa in sicurezza d'emergenza	13% sul totale del SIN
Aree con Progetto di Bonifica approvato	15% sul totale del SIN

Allo stato attuale (marzo 2012), l'iter di bonifica interessa diversi interventi di particolare rilevanza per il SIN di Trieste, sia dal punto di vista ambientale che economico-produttivo.

Occorre evidenziare che, in data 25 maggio 2012, è stato sottoscritto un accordo di programma per gli interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel SIN di Trieste.

Sottoscrittori dell'accordo sono: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia, la provincia di Trieste, il comune di Trieste, il comune di Muggia, l'Autorità portuale di Trieste, l'Ente zona industriale di Trieste.

L'accordo persegue obiettivi analoghi a quelli inseriti nell'accordo di programma sottoscritto per la riqualificazione ambientale e la reindustrializzazione del SIN di Porto Marghera (del quale si tratterà nel prosieguo della relazione).

Nell'ambito dell'accordo, le aree di intervento vengono ripartite come segue:

- piccoli operatori: aree appartenenti ad Ezit, a soggetti pubblici o ad operatori economici sulle quali insistono piccole-medie imprese (pmi) o destinate all'insediamento di piccole-medie imprese ed aree connesse;
- grandi operatori: aree sulle quali insistono o che sono prossime a progetti di opere di infrastrutturazione portuale ovvero a progetti industriali o programmi di reindustrializzazione di rilevanti dimensioni;
- area a mare: comprende le acque, gli arenili ed i sedimenti del porto di Trieste che ricadono nel perimetro del SIN.

Viene inoltre stabilito che, a seguito del completamento delle attività di caratterizzazione, si procederà ad una rivalutazione dei criteri che hanno condotto alla ripermimetrazione del sito, anche al fine di valutare la possibilità di definire una nuova perimetrazione ovvero ricomprendere le aree in uno o più siti inquinati di interesse regionale.

Le attività di supporto tecnico verranno condotte da Arpa Friuli Venezia Giulia, alla quale lo stesso accordo assegna 2.450.000,00 euro.

Per il completamento della caratterizzazione dell'area a mare, l'accordo stabilisce che il Ministero dell'ambiente si avvalga dell'Autorità portuale di Trieste.

Vengono poi stabilite all'articolo 15 una serie di "misure di semplificazione amministrativa", finalizzate all'accelerazione del procedimento in una prospettiva di maggiore trasparenza. Considerata la portata innovativa delle misure, si riporta integralmente il testo dell'articolo in questione:

Articolo 15**“Misure di semplificazione amministrativa”**

1. Il Piano di caratterizzazione, il documento di analisi di rischio, studio per l'individuazione di obiettivi di bonifica, la determinazione dei valori di fondo naturale o antropico sia di acque che di suoli, il piano di monitoraggio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, sono approvati dal Ministero dell'Ambiente, con proprio decreto, valutate le risultanze della Conferenza dei Servizi.
2. Con i provvedimenti di approvazione del piano di caratterizzazione e del progetto di bonifica si provvede, tra l'altro:
 - a. ad autorizzare tutte le opere connesse alla caratterizzazione;
 - b. ad autorizzare gli interventi compresi nel piano di caratterizzazione e nel progetto di bonifica;
 - c. ad autorizzare la realizzazione e l'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto di bonifica, per il tempo strettamente necessario alla sua attuazione;
 - d. a sostituire tutte le autorizzazioni, concessioni, concerti, intese, nulla osta, pareri ed in genere gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni chiamate a partecipare alla Conferenza dei Servizi, ivi incluse le concessioni relative ai beni pubblici occupati o interferiti;
 - e. a stabilire i tempi di esecuzione dell'intervento di bonifica e fissare l'entità delle garanzie finanziarie.
3. La certificazione di avvenuta bonifica viene rilasciata dalla Provincia di Trieste sulla base della relazione tecnica predisposta da ARPA di cui all'art. 248 del d.lgs. 152/2006. In mancanza vi provvede la Regione, anche su richiesta del soggetto interessato.
4. I progetti di riuso di cui all'art. 57 del D.L. 5/2012 sono autorizzati dal Ministero dell'Ambiente, valutate le risultanze della Conferenza dei Servizi.
5. I progetti di dragaggio dei fanghi sono approvati con le modalità previste dall'art. 5-bis della Legge 84/1994, ferme restando le competenze della Regione.
6. L'approvazione del progetto sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza, e comporta, per quanto occorra, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nonché l'urgenza e l'indifferibilità dei relativi lavori senza necessità di ulteriori adempimenti.
7. L'approvazione del progetto di bonifica include altresì la valutazione di impatto ambientale, ai sensi del disposto dell'art. 252, comma 7, e l'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi del disposto di cui all'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 152/06, ove previste dalla vigente normativa. Restano fermi i procedimenti istruttori contemplati dalla Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006.
8. Le Conferenze di Servizi sono indette e convocate ai sensi degli articoli 242 e 252 del D.Lgs. 152/2006 dal Ministero dell'Ambiente e si svolgono con le modalità procedurali e con gli effetti contemplati dagli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990 e nei successivi commi del presente articolo.
9. Le Conferenze dei Servizi si riuniscono di norma a Trieste, in una sede idonea messa a disposizione da una delle Amministrazioni partecipanti all'Accordo.
10. Alle Conferenze dei Servizi partecipano i soggetti pubblici coinvolti nell'Accordo di Programma, nonché tutte le amministrazioni ed i soggetti competenti a rilasciare gli atti di assenso – comunque denominati – necessari per la realizzazione degli interventi previsti dai piani e dai progetti nonché per l'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio degli impianti ed attrezzature necessarie alla loro attuazione.
11. Alla Conferenza dei Servizi sono invitati i soggetti proponenti il progetto, che vi partecipano senza diritto di voto. Alla Conferenza dei Servizi possono essere invitati, senza diritto di voto, i rappresentanti degli enti e delle agenzie che hanno funzioni tecniche di supporto alle amministrazioni partecipanti, i concessionari ed i gestori di pubblici servizi qualora il piano o progetto implichi loro adempimenti o abbia effetto sulla loro attività e le amministrazioni preposte alla gestione di eventuali misure pubbliche di agevolazione.
12. Ogni Amministrazione partecipa alla Conferenza dei Servizi con un unico rappresentante legittimato dall'organo competente ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa.
13. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.



14. Per agevolare i proponenti e semplificare l'attività istruttoria i documenti oggetto di approvazione da parte della Conferenza dei Servizi devono essere redatti secondo le Linee Guida che saranno approvate dal Comitato di Indirizzo e Controllo. Le Linee Guida contengono tutte le informazioni rilevanti per consentire al proponente di presentare i documenti in modo esauriente alle PP.AA. chiamate ad esaminarli. Tuttavia qualora le opere ed i lavori da eseguire, ovvero i luoghi o il contesto dove devono essere realizzati gli interventi, presentassero particolarità non contemplate dalle Linee Guida, il proponente è tenuto a rappresentare chiaramente la situazione.

15. I termini per l'adozione del provvedimento finale sono fissati nei seguenti:

- a) piano di caratterizzazione, 30 giorni
- b) documenti di analisi di rischio, 60 giorni
- c) studio per l'individuazione di obiettivi di bonifica, 60 giorni
- d) determinazione dei valori di fondo, 60 giorni
- e) piano di monitoraggio, 30 giorni
- f) progetto operativo di bonifica o di messa in sicurezza, 60 giorni
- g) progetto di riuso, 180 giorni
- h) relazione tecnica di cui all'art. 248 comma 2 del d.lgs. 152/2006, 60 giorni
- i) certificazione di avvenuta bonifica, 30 giorni
- j) restituzione agli usi legittimi, 30 giorni
- k) pronuncia della Conferenza dei Servizi preliminare, 30 giorni.

e decorrono dalla data di consegna dei documenti alle amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei Servizi. Qualora siano state richiesti chiarimento o integrazioni i termini suddetti decorrono dalla data di consegna dei nuovi documenti.

16. Il Ministero dell'Ambiente organizza i lavori della Conferenza dei Servizi nel rispetto dei termini di cui ai precedenti commi, assicurando il rispetto del termine di 20 giorni per l'esame della documentazione da parte di tutti i componenti la Conferenza dei Servizi. A questo scopo:

- a. Il proponente consegna la documentazione al Ministero dell'Ambiente, che ne verifica preliminarmente la completezza sotto il profilo formale entro 15 giorni dal ricevimento.
- b. Qualora la documentazione risultasse incompleta, il Ministero dell'Ambiente lo invita a regolarizzare la documentazione entro un termine, fissato in relazione alla gravosità della documentazione da integrare; dalla formulazione della richiesta di regolarizzazione i termini del procedimento sono sospesi;
- c. Qualora il proponente non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, il Ministero dell'Ambiente provvede a rigettare l'istanza.
- d. Qualora la documentazione risulti completa, ovvero decorso il termine per l'esame preliminare, ovvero entro 15 giorni dalla presentazione della documentazione integrativa, il Ministero dell'Ambiente comunica l'avvio del procedimento con contestuale indizione della Conferenza di servizi, ed invita il proponente ad inoltrare la documentazione a tutte le Amministrazioni chiamate a partecipare.
- e. Accertato il deposito degli elaborati progettuali presso tutte le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei Servizi, il Ministero dell'Ambiente convoca la Conferenza dei Servizi.
- f. Nella prima seduta della Conferenza dei Servizi ciascuna Amministrazione è chiamata ad esprimersi per gli aspetti di propria competenza indicando le specifiche norme di settore seguite; tutte le Amministrazioni aventi titolo possono chiedere esclusivamente in sede di Conferenza dei Servizi e per una sola volta ai proponenti chiarimenti, nuovi elaborati progettuali ovvero elaborati di integrazione e/o modifica degli elaborati progettuali presentati; le richieste possono pervenire al Ministero dell'Ambiente anche in forma scritta e saranno messe a verbale della prima riunione della Conferenza dei Servizi; il verbale della Conferenza dei Servizi è redatto seduta stante e trasmesso successivamente a tutte le Amministrazioni invitate ed al proponente; sul fondamento e sulla rilevanza delle richieste di integrazione documentale si pronuncia il Ministero dell'Ambiente, sentita la conferenza dei servizi.
- g. Entro 30 giorni dal ricevimento del verbale ovvero, nel caso del progetto di bonifica, entro il termine assegnato, il proponente è chiamato a fornire i chiarimenti o le integrazioni richieste. Il proponente deve affrontare unitariamente tutte le richieste pervenute, presentando al Ministero dell'Ambiente ed a tutte le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei Servizi sia i nuovi elaborati progettuali ovvero gli elaborati progettuali modificati od integrati come da richieste, che tutti quegli elaborati che direttamente o

- indirettamente sono interessati dalle modifiche ed integrazioni richieste, curando che il progetto nella sua integrità sia coerente e corretto.
- h. Accertato il deposito delle integrazioni presso tutte le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei Servizi o decorso infruttuosamente il termine assegnato al proponente per soddisfare la richiesta di integrazioni, il Ministero dell'Ambiente convoca una nuova seduta della Conferenza dei Servizi, dove ciascuna Amministrazione è chiamata ad esprimersi in via definitiva su tutte le decisioni di propria competenza. Le Amministrazioni possono esprimersi anche in forma scritta, trasmettendo al Ministero dell'Ambiente la propria posizione, che sarà acquisita al verbale della Conferenza dei Servizi.
 - i. Nei casi in cui sia richiesto lo screening di VIA o la pronuncia di compatibilità ambientale, la Conferenza dei servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed i termini di cui al comma 12 restano sospesi per un massimo di novanta giorni, fino all'acquisizione della pronuncia di compatibilità ambientale.
 - j. La Conferenza dei Servizi si esprime con una determinazione conclusiva in merito al rilascio del provvedimento finale; il verbale della Conferenza dei Servizi è redatto seduta stante e trasmesso successivamente a tutte le Amministrazioni partecipanti ed al proponente.
17. Nel caso ve ne ricorrano i presupposti ed il proponente voglia avvalersi della procedura di esproprio di cui al Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 08/06/2001, n. 327 come modificato dai D.Lgs n. 302/2002 e n. 330/2004), dovrà indicarlo esplicitamente nel progetto, richiedendo la dichiarazione di pubblica utilità dei lavori e delle opere e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e corredando la domanda del piano particellare con le informazioni necessarie.
18. I soggetti interessati possono richiedere all'autorità procedente la convocazione di una conferenza dei servizi preliminare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14-ter, della legge 7 agosto 1990 n. 241, per ottenere da parte delle amministrazioni competenti indicazioni in ordine alle esigenze pubbliche da soddisfare.
19. Per gli aspetti non disciplinati nel presente articolo si fa rinvio alla disciplina di cui alla Legge 241/1990 ed al D.lgs. 152/2006.

Laguna di Grado e Marano

Per il sito di interesse nazionale di laguna di Grado e Marano, il Ministero dell'ambiente ha comunicato di aver convocato e tenuto 21 conferenze dei servizi istruttorie e 25 conferenze dei servizi decisorie.

Le attività di messa in sicurezza di emergenza si sono estrinsecate essenzialmente nella realizzazione di una serie di interventi localizzati all'interno dello stabilimento Caffaro di Torviscosa e in alcune aree industriali nel comune di San Giorgio di Nogaro, per una percentuale pari al 2 per cento delle aree perimetrate a terra.

In merito alle attività di caratterizzazione sono stati approvati piani di caratterizzazione per il 91 per cento dell'area perimetrata a terra ed è stato indagato il 78 per cento delle aree a terra (circa 95 per cento delle aree industriali).

Sono state completate da parte del commissario delegato le attività di campionamento per il completamento del piano di caratterizzazione per l'area marino-costiera prospiciente il SIN di Marano Lagunare e Grado.

Ad oggi, sono in corso le analisi dei campioni prelevati nel 2010 (oltre 500) da parte del laboratorio dell'Arpa Friuli Venezia Giulia.

Lo stato di avanzamento delle attività è stato così rappresentato dal Ministero dell'ambiente (cfr. doc. 1162/7):

Interventi di messa in sicurezza di emergenza	2%
Piani di caratterizzazione presentati	91%
Progetti di bonifica presentati:	7%
Progetti di bonifica approvati:	6%

Come si avrà modo di esporre nei successivi paragrafi, le recenti indagini condotte dalla procura della Repubblica di Udine hanno messo in discussione non solo la struttura commissariale creata per la gestione del SIN, ma anche le attività di caratterizzazione effettuate e la loro utilizzabilità ai fini della programmazione della bonifica.

8.4.3. Le principali problematiche riscontrate

Trieste

Le principali problematiche relative al SIN di Trieste sono costituite dalle attività industriali attive e pregresse, nonché da materiali vari (tra i quali anche rifiuti) utilizzati come riporto. Le principali criticità ambientali nel SIN di Trieste sono determinate dalle contaminazioni diffuse di seguito riportate:

Suolo e sottosuolo: metalli (piombo, rame, zinco, mercurio), idrocarburi leggeri C:S12 e pesanti C>12, ipa, diossine, pcb, fitofarmaci e fenoli, amianto; morchie bituminose.

Acque sotterranee: metalli (arsenico, alluminio, ferro, cromo tot, cromo vi, manganese, piombo, boro, nichel, alluminio), solfati, cloruri, idrocarburi totali, btexs, ipa, alifatici clorurati cancerogeni. tribromometano, bromodichlorometano, dibromochlorometano, 1,2 dicloroetano, t riclorometano, t ricloroetilene, esaclorobutadiene, cloruro di vinile, monoclorobenzene, tetrachloroetilene, 1,1,2 t ricloroetano, anilina.

Sedimenti marini: metalli (arsenico, cadmio, cromo totale, mercurio, nichel, piombo), pcb, antracene, benzo[a]pirene, benzo[b]fluorantene, benzo[g,h,i]perilene, benzo[k]fluorantene, fluorantene, indeno[1,2,3-cd]pirene, naftalene ed ipa totali, idrocarburi totali, benzo(a)antracene, dibenzo(a,h)antracene, pirene.

Particolarmente critica è la situazione ambientale dell'area della Ferriera di Servola che è stata oggetto, come si dirà nel seguito, di numerose indagini giudiziarie e che rimane, ad oggi, un problema irrisolto.

Laguna di Grado e Marano

Le principali problematiche del SIN di Laguna di Grado e Marano sono state così rappresentate dal Ministero dell'ambiente nel documento trasmesso alla Commissione e che si riporta integralmente (cfr. doc. 1162/7):

“• Azienda Caffaro

Con sentenza n. 72/09 del 22 luglio 2009, il tribunale di Udine ha dichiarato lo stato di insolvenza della società Caffaro Srl nominando il commissario giudiziale, poi Commissario Straordinario.

Successivamente, all'esito del procedimento penale promosso nei confronti dei legali responsabili della suddetta società, il tribunale di Udine, con sentenza n. 552 del 29 ottobre 2009 emessa ex art. 444 c.p.p., ha disposto "il dissequestro dell'impianto cloro soda, previa redazione da parte dell'azienda Caffaro di un piano di risanamento, da adottare in accordo con il Ministero dell'ambiente e con il comune interessato per la rimozione della contaminazione riscontrata .

Il 28.10.09 il commissario delegato per la Laguna di Marano e Grado, in sostituzione dell'obbligato commissario della Caffaro Srl, Caffaro Chimica e gruppo Snia in a.s., ha trasmesso al Ministero dell'ambiente il "Progetto di messa in sicurezza e bonifica dell'area dello stabilimento Caffaro e aree limitrofe" .

Con decreto d'urgenza del 9 novembre 2010, il Ministero dell'ambiente ha autorizzato in via provvisoria, per motivazioni di urgenza, l'avvio dei lavori previsti dal progetto di bonifica presentato dal commissario delegato.

Il progetto, che interessa tutte le matrici ambientali contaminate (suoli, sedimenti e acque sotterranee), prevede, in primo luogo, di avviare gli interventi di messa in sicurezza di

emergenza delle sorgenti di contaminazione più critiche, e, in secondo luogo, di risolvere le criticità ambientali nell'area di intervento al fine di restituire progressivamente le aree bonificate agli usi produttivi.

Sino ad oggi, tuttavia, il commissario Caffaro Srl, Caffaro Chimica Srl e Snia SpA, in A.S. ha presentato propri progetti di bonifica ritenuti non approvabili in quanto giudicati dalla conferenza di servizi non idonei a garantire gli obiettivi di tutela ambientale fissati dalla vigente normativa in materia di bonifiche.

In un secondo tempo, è stato sottoscritto tra il commissario delegato e il commissario straordinario, e vistato dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, l'accordo relativo ad un programma di interventi di messa in sicurezza di emergenza ed eventuali interventi di bonifica di alcune aree della società Caffaro S.r.l in a.s. nel sito di Torviscosa.

Tale collaborazione ha consentito, fra l'altro, alla conferenza di servizi del 13 settembre 2011 di restituire agli usi legittimi una porzione significativa delle aree non contaminate della macroarea 7 (lotti denominati 3NE- 3SE), dove verrà realizzato il nuovo impianto cloro-soda con tecnologia a membrane per un investimento di € 25.000.000.

• Contaminazione di mercurio nei sedimenti dell'area lagunare

Il Ministero dell'ambiente, ad oggi, non ha ricevuto alcun riscontro alle numerose richieste formulate alle Autorità Sanitarie locali e centrali (comuni e province territorialmente interessati, Ass n. 5 Bassa Friulana, Assessorato alla salute della regione FVG, Iss, Ministero della salute, Arpa FVG, etc.) in merito alle misure adottate o da adottare in materia di tutela della salute della popolazione in relazione all'elevata contaminazione di mercurio nei sedimenti dell'area lagunare”.

A tale proposito, occorre sottolineare che l'Arpa Friuli Venezia Giulia (doc. 1173/3) ha così descritto le risultanze di monitoraggi sanitari condotti, esprimendosi anche su eventuali interventi:

“si può affermare che la contaminazione cronica di mercurio a livello del golfo di Trieste e della Laguna di Marano e Grado rappresenta uno stato consolidato, per il quale non sono previsti sostanziali mutamenti nel carico apportato dal fiume Isonzo e nello spessore di sedimenti interessato. In tale situazione, eventuali interventi di bonifica con eventuale decorticamento di spessori importanti di matrice sedimentaria potrebbe portare a profondi mutamenti nella biogeochimica del metallo, rendendo disponibile per processi di metilazione quantità di Hg ora immobilizzati in profondità e presenti prevalentemente sotto forma di solfuri insolubili. Tale evidenza è supportata dalla mancanza di correlazione tra la quantità di metallo nel sedimento e i valori di metilmercurio e Hg disciolto nella colonna d'acqua. Tuttavia bisogna porre particolare attenzione sulle dinamiche della specie nella colonna d'acqua e sul grado di bioaccumulo e biomagnificazione negli organismi marini. In questo contesto, l'attività di controllo periodico effettuata da Arpa FVG consente di monitorare eventuali variazioni nel comportamento del metallo e di verificare costantemente gli eventuali rischi per la popolazione ivi residente.”

8.4.4 Le audizioni e i sopralluoghi condotti

La Commissione ha svolto numerose audizioni sui problemi inerenti le bonifiche in riferimento alla regione Friuli Venezia Giulia.

E' stata, inoltre, effettuata una missione a Trieste (18 aprile 2012), nell'ambito della quale sono stati ascoltati i principali “attori” istituzionali: il prefetto di Trieste, il direttore di Arpa Friuli Venezia Giulia, l'Autorità portuale di Trieste, il presidente dell'Ezit (ente zona industriale di Trieste), l'allora commissario della laguna di Grado e Marano, dottor Gianni Menchini, la procura di Udine, la procura di Trieste, il presidente della provincia di Udine, il

presidente della provincia di Trieste, il sindaco di Trieste, i sindaci di Torviscosa e San Giorgio di Nogaro.

In data 15 maggio 2012 è stato poi sentito il presidente della regione Friuli Venezia Giulia, Renzo Tondo.

Delle audizioni inerenti gli aspetti giudiziari si tratterà nel paragrafo successivo.

Si ritiene opportuno richiamare alcuni passaggi dell'audizione del presidente Tondo in quanto ben rappresentano il giudizio degli "attori locali" sulla gestione amministrativa dei due siti di interesse nazionale di Trieste e di Laguna di Grado e Marano.

Il presidente Tondo ha espresso una valutazione estremamente negativa sullo strumento del SIN in quanto *"per come è stato concepito, attuato e programmato, non è stato utile a risolvere il problema"*.

In particolare, il presidente ha messo in luce le problematiche di ordine produttivo e quindi economico, legate all'interruzione obbligata delle attività nell'area della laguna di Grado e Marano, con particolare riferimento alla pesca e alle attività industriali in assenza di idonei interventi di dragaggio.

Proprio allo scopo di accelerare le operazioni di dragaggio la regione aveva sollecitato l'istituzione di una struttura commissariale alla quale si è sovrapposta, a seguito della crisi dell'azienda Caffaro nel 2008, la struttura commissariale per la liquidazione dell'azienda, nominata dall'allora governo Prodi.

In questa situazione, a giudizio del presidente Tondo, l'esistenza del SIN ha posto un freno agli interventi e quindi agli investimenti produttivi sulle aree interessate.

In riferimento alla situazione del SIN di Trieste, il presidente Tondo ha sottolineato la forte insistenza da parte del Ministero dell'ambiente per giungere alla sottoscrizione di un accordo di programma. Tale accordo non ha trovato il favore della regione e degli enti locali.

Invitati a fornire chiarimenti sul punto, il presidente Tondo e il segretario generale della regione, Daniele Bertuzzi, hanno sottolineato che l'accordo non era essere condivisibile in quanto mancavano le coperture finanziarie. Inoltre, vi erano profili di illegittimità rispetto alla valutazione del danno ambientale.

Nello specifico, il segretario generale ha così descritto tali problematiche:

"Il primo aspetto riguardava gli obblighi di natura finanziaria derivanti dalla firma di quest'accordo. In sostanza, la regione assumeva una responsabilità contrattuale - parliamo di un accordo di programma - in cui non erano stati quantificati quali fossero gli oneri derivanti, quindi non si sapeva quanto costasse. Ovviamente, lei mi insegna che, non conoscendo il costo dell'approvazione di quell'accordo, si trattava di assumersi la responsabilità di un impegno di spesa al buio.

L'altro aspetto era derivante dal fatto che si voleva far pagare il danno ai privati che volevano insediarsi in quell'area. In tal senso, c'era un ricorso da parte di alcuni industriali presso il tribunale amministrativo, i quali avevano già impugnato alcuni provvedimenti del Ministero. Era in corso un contenzioso che ha dato ragione a quegli imprenditori. Esisteva, quindi, una serie di violazioni procedurali e anche strutturali relativamente a quell'accordo".

In riferimento al tema dei dragaggi dei sedimenti nella laguna di Grado e Marano, il presidente Tondo ha riferito di una spesa di circa 80 milioni di euro (40 già spesi) per il dragaggio di 15 canali, nell'arco di 10 anni.

Ha, poi, specificato, in relazione alle erogazioni di denaro pubblico per gli interventi:

“Io sono convinto che il rapporto tra i 40 milioni spesi e le opere realizzate sia corretto. Che la struttura sia stata ridondante, che a livello di Ministero ci siano state delle interferenze non corrette è vero, ma questi sono soldi della regione: i 40 milioni spesi e i 40 milioni in cassa, sono quattrini che abbiamo messo nel bilancio regionale e che hanno portato al dragaggio di 15 canali”.

Il presidente Tondo ha dichiarato di non essere a conoscenza direttamente degli incarichi assegnati a Sogesid dalla struttura commissariale, pur ammettendo la “sensazione che ci fosse un percorso già costruito e segnato”.

Infine, ha, confermato, in relazione all'inquinamento dell'area Caffaro, che la maggior parte degli interventi hanno riguardato i dragaggi, mentre poco o nulla è stato fatto per la bonifica delle aree a terra.

8.4.5. Le indagini giudiziarie

Numerose audizioni della Commissione hanno riguardato le indagini giudiziarie in corso su siti oggetto di bonifica da parte delle procure di Udine e di Trieste.

Presso la procura di Udine è pendente un procedimento per i reati di peculato e di truffa ai danni dello Stato in relazione al SIN della Laguna di Grado e Marano ed alla gestione commissariale.

Di tale procedimento si tratterà dettagliatamente nel successivo paragrafo, mentre in questa sede sono rappresentati i dati forniti dalla procura di Trieste e dalla procura di Udine in merito ad altri procedimenti pendenti, di interesse per la Commissione.

La dottoressa Viviana del Tedesco, sostituto procuratore della procura di Udine, è stata audita dalla Commissione in data 15 giugno 2011, in merito alle indagini inerenti il tombamento sotto un parcheggio dell'ospedale di Latisana (Udine) di rifiuti ospedalieri contenenti mercurio e atrazina.

Il pubblico ministero, attraverso la descrizione dell'attività di indagine, ha evidenziato problematiche di carattere generale che attengono alle modalità illecite di gestione dei rifiuti, alla realizzazione di procedure di bonifica consistenti semplicemente nello spostare i rifiuti da una parte all'altra (con l'unico risultato di ampliare la superficie dei terreni contaminati), alle modalità attraverso cui vengono effettuati i traffici di rifiuti.

Si è accertato, infatti, che i rifiuti circolano fittiziamente o realmente (ma in ogni caso inutilmente) per varie zone di Italia, per essere poi conferiti e smaltiti in siti inadeguati ed a prezzi certamente più contenuti rispetto a quelli che si sarebbero dovuti sostenere nel caso in cui i rifiuti fossero stati conferiti presso discariche autorizzate a riceverli.

In particolare, il magistrato ha dichiarato: “Si tratta di un'indagine di per sé non sicuramente più importante rispetto ad altre che si sono svolte. Si tratta di rifiuti ospedalieri tombati sotto un parcheggio dell'ospedale di Latisana, di cui erano stati ultimati dei lavori, rinvenuti da un momento all'altro e, a seguito di un appalto pubblico dell'ospedale per la bonifica del sito - al prezzo di circa 198 euro a tonnellata - buttati in una discarica di seconda categoria. Supero al momento tutte le questioni tecniche. Vorrei solo illustrare il motivo per cui ho ritenuto interessante parlare di questo fenomeno: per i principi generali e per tutte le modifiche che saranno necessarie dal punto vista normativo se vogliamo fare qualche cosa. Diversamente, andremo avanti come abbiamo sempre fatto, ma senza grossi risultati.

Questi rifiuti sono andati a finire praticamente in un «buco», una discarica di ultima categoria, di quelle per piastrelle per intenderci, a 20 euro a tonnellata. In questo consiste,

alla fin fine, il traffico di rifiuti, anche quando parliamo di ecomafia e usiamo altre grandi parole. Questa che non era una indagine così importante, ma lo è diventata perché, avendo individuato una serie di criticità che ho potuto coltivare nel corso dell'indagine - anche tramite la richiesta di interdizione dei rappresentanti dell'ente di controllo. Sono emerse tutte quelle lacune normative a cui in qualche modo la Cassazione ha rimediato, in modo anche molto importante. Abbiamo ottenuto una sentenza importantissima, ma credo che questo sia solo il primo passo. Questa scarica si trovava a Treviso. I rifiuti partono da Udine e vanno a Treviso sempre. Non si capisce perché, dal momento che di discariche per piastrelle ce n'erano anche a 2 chilometri di distanza. Vanno a finire, invece, in Triveneto - spesso fanno il giro della Lombardia - e spesso tornano indietro, di nuovo a Udine. Questo è quello che noi registriamo. In alternativa, vanno a Napoli ad esempio gli imballaggi e le carte che non vengono riciclate, poi tornano indietro e vanno a finire in Cina tramite il porto di Trieste. Questo è il traffico di rifiuti. Ora i rifiuti - qui come a Napoli - girano con le carte, non girano più materialmente. Sostanzialmente c'è un giro di fatture, mentre le cose rimangono tutte lì oppure sono sballottate da una parte all'altra. In questo caso la «cresta», come si dice in gergo, è di 180 euro a tonnellata. Preso, cioè, l'appalto pubblico, quindi denaro pubblico, a 198 euro, è buttato in un buco a 20 euro. Allora questo pubblico ministero, di fronte a tale fenomeno, si è chiesto innanzitutto come mai un ente pubblico come l'ospedale potesse appaltare una bonifica a quel prezzo senza bandire una gara. Abbiamo, infatti, scoperto che si è trattato di una trattativa privata al telefono".

L'audizione ha rappresentato, quindi, l'occasione per affrontare problematiche attinenti alla normativa ambientale ed alla scarsa efficacia della stessa in termini deterrenti rispetto ai traffici di rifiuti.

Una prima problematica ha riguardato l'iscrizione all'albo gestori ambientali delle imprese che si occupano delle bonifiche, dei trasporti di rifiuti, nonché la gestione degli appalti:

"La norma prevede che le ditte che svolgono bonifiche, trasporti e quant'altro devono essere iscritte nell'albo dei gestori. Peccato che non esista alcuna sanzione. Anche nel testo revisionato - l'ho portato, ne compro uno ogni due mesi, questa normativa viene ritoccata di continuo salvo che nei punti in cui bisognerebbe individuare le criticità - non è prevista nessuna sanzione nel caso in cui costoro non siano iscritti in questi albi. Posso darvi per certo, quindi, che succede ciò che succede sempre: chi prende l'appalto è iscritto, subappalta - ha solo un ufficio, forse neanche quello - a chi ha le autorizzazioni, che spesso sono rilasciate in un regime quasi di monopolio. Guarda caso, infatti, si tratta sempre delle stesse aziende che hanno le autorizzazioni per i rifiuti pericolosi, per i non pericolosi, per gli speciali, gli urbani e quant'altro. Oltretutto è subappaltato anche il trasporto, per esempio, perché chi ha l'autorizzazione per la bonifica non ha l'autorizzazione per il trasporto. Questi trasportatori spesso hanno i mezzi in leasing, che quindi non è neanche possibile sequestrare. Viene appositamente utilizzato anche questo escamotage. C'è una situazione, dunque, di assoluta mancanza di controllo proprio perché a un precetto non corrisponde una sanzione. Io sono magistrato, ma credo che chiunque abbia studiato diritto sa che dovrebbe esserci una sanzione nel caso in cui un precetto non venga rispettato. In questo caso no, ma la cosa peggiore e che veramente ha sorpreso la procura - e anche la Polizia giudiziaria - è che tutta quest'operazione era formalmente perfetta, non c'era neanche una carta fuori posto."

In sostanza, si conferma ancora una volta quello che è il normale *modus operandi* dei trafficanti di rifiuti che si trincerano dietro una parvenza di regolarità documentale che funziona come una sorta di chiave d'accesso all'illegalità.

Ed allora, il problema da affrontare concretamente è quello dell'adeguatezza dei controlli che, evidentemente, non possono fermarsi ad un profilo meramente formale, ma devono estrinsecarsi in attività di tipo sostanziale, in modo da smascherare quella che è solo una parvenza di legalità.

A questo proposito, la dottoressa Del Tedesco ha precisato di avere approfondito le indagini proprio con riferimento ai controlli che, in quello specifico procedimento, erano stati effettuati dall'Arpa.

Il tema, affrontato nell'indagine della procura di Udine, ha però avuto una portata generale in quanto si è pronunciata la Corte di cassazione con riferimento al ruolo svolto dai funzionari dell'Arpa nell'attività di controllo ed alla posizione di garanzia dagli stessi ricoperta, rilevante ex art. 40 del codice penale, ai fini della configurazione di un possibile concorso omissivo dei funzionari medesimi nei reati ambientali.

Il pubblico ministero ha evidenziato, nel caso specifico, il comportamento omissivo dei funzionari dell'Arpa che, pur essendo stati presenti alle operazioni di escavo dei rifiuti ospedalieri tra i quali "c'era di tutto, medicinali scaduti, radiografie e quant'altro, rifiuti di vario genere con peculiarità anche diverse", non si sarebbero mai interessati della destinazione di tali rifiuti e delle modalità di smaltimento degli stessi.

In considerazione del predetto comportamento omissivo, il pubblico ministero ha richiesto al gip l'applicazione di misura cautelare interdittiva nei confronti dei funzionari dell'Arpa.

Il Gip ha, però, rigettato la richiesta e, analogamente, si è espresso il tribunale del riesame, al quale il pubblico ministero si era rivolto interponendo appello avverso il provvedimento di rigetto del Gip.

Il pubblico ministero ha, poi, impugnato il provvedimento innanzi alla suprema Corte di cassazione che ha espresso un principio di particolare rilevanza, sicchè si ritiene opportuno riportare taluni passaggi contenuti nella sentenza. Nella prima parte vengono descritti sinteticamente i fatti, mentre nella seconda parte della sentenza, attinente alle questioni di diritto, viene fissato il principio che interessa in questa sede:

"Sentenza n. 3634 del 2011

Il tribunale del riesame di Trieste, pronunciandosi sull'appello avanzato dal p.m. sede, avverso la ordinanza del Gip presso il medesimo Tribunale, resa il 10/3/2010, con cui veniva rigettata la richiesta di applicazione di misura interdittiva nei confronti di OMISSIS, con provvedimento del 23/4/2010, ha respinto il gravame. Il p.m. aveva chiesto la sospensione temporanea dal pubblico ufficio per le predette OMISSIS, dipendenti dell'A.R.P.A., in quanto queste erano indagate nel procedimento penale n. 7805/09, a carico di Manias Marcello + 12, per i reati di gestione illecita di rifiuti, D.Lgs. n. 152 del 2009, ex art. 256, nonché ex art. 260. La contestazione sollevata dal p.m. era formulata nei seguenti termini: "art. 40 c.p., comma 2, D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 260, perché la dirigente OMISSIS e il funzionario OMISSIS, consapevoli della esistenza dei rifiuti ospedalieri sul sito da bonificare, sia perché portate a conoscenza della esistenza di tali rifiuti telefonicamente e tramite comunicazione scritta all'ASS n. 5, sia per averne constatata la presenza in sito e sulla base di documentazione fotografica, non procedevano ad alcun controllo sostanziale sulle operazioni di rimozione e smaltimento del rifiuto, di tal che non impedivano che lo stesso fosse gestito come semplice terra, consentendone il conferimento con il codice errato in discarica non autorizzata". Propone ricorso per cassazione il p.m., con i seguenti motivi:

- ha errato il tribunale nel ritenere non individuata la norma di copertura in grado di costituire l'obbligo giuridico a carico delle indagate, la cui inosservanza avrebbe concretizzato la responsabilità contestata alle due funzionarie. Ritenere, infatti, come fa il giudice di merito, che il pubblico ufficiale, preposto al controllo e alla vigilanza ambientale,

reso edotto della esistenza di rifiuti interrati e che partecipi alle operazioni di rimozione, non assuma una posizione di garanzia in relazione alle sue condotte omissive significa negare la causa del potere esercitato;

- manifesta illogicità e contraddittorietà delle argomentazioni svolte nella ordinanza impugnata allorché si afferma che anche laddove si individuasse una norma di copertura in grado di legittimare una contestazione ex art. 40 cpv c.p., in capo alle prevenute, non si riuscirebbe a dimostrare la sussistenza dell'elemento soggettivo doloso;

- carenza di motivazione circa la assenza di esigenze cautelari in capo, quanto meno, alla OMISISS, considerando che la medesima attualmente riveste il ruolo di direttore del dipartimento provinciale Friuli Venezia Giulia di Udine e come tale rappresenta il soggetto più influente nelle scelte di politica operativa dell'Arpa di Udine, tutt'ora impegnata in siti contaminati anche di interesse nazionale.

La difesa delle indagate ha inoltrato in atti memoria nella quale evidenzia la infondatezza dei motivi di ricorso e ne chiede il rigetto.

RILEVATO IN DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Rilevasi che l'A.R.P.A., come evidenziato dallo stesso Tribunale, è un ente di diritto pubblico, preposto all'esercizio delle funzioni e delle attività tecniche per la vigilanza e il controllo ambientale, delle attività di ricerca e di supporto tecnico-scientifico, nonché alla erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario.

Ne consegue che ritenere, come fa il decidente, che il pubblico ufficiale preposto al controllo e alla vigilanza ambientale, che venga a conoscenza della esistenza di rifiuti interrati e partecipi alle operazioni di rimozione, non assuma una posizione di garanzia, in relazione alle sue condotte omissive poiché il D.Lgs. n. 152 del 2006, non prevede specificamente che si debba interessare della tipologia e dello smaltimento del rifiuto, si palesa errato, in quanto, peraltro, così ragionando si va a negare la causa del potere esercitato.

Va rilevato che tra i compiti fondamentali posti in capo alle Regioni (e alle Province), secondo quanto previsto dal citato D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 196, rientra la predisposizione dei piani regionali di gestione dei rifiuti, con esercizio, tra le altre, di funzioni attinenti al controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti predetti, compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia". Orbene, per l'esercizio delle funzioni de quibus le Regioni e le Province si avvalgono del supporto dell'A.R.P.A., per cui, l'affermazione del giudice di merito, secondo la quale non sarebbe ravvisabile nella specie la esistenza di una norma di copertura in grado di legittimare una contestazione ex art. 40 cpv c.p., nei confronti delle prevenute non risulta corretto.

Il p.m. ricorrente rileva la sussistenza in capo alle indagate della ipotesi di responsabilità penale, in quanto esse non hanno eseguito o non hanno fatto eseguire il controllo che avevano l'obbligo giuridico di operare, pur avendo avuto contezza dell'attività illecita posta in essere dal Manias e dagli altri coindagati. Questo Collegio ritiene di dovere annullare con rinvio la ordinanza impugnata, affinché il giudice ad quem riesami la questione, nell'ottica di quanto evidenziato."

La dottoressa Del Tedesco ha, comunque, rappresentato la mancanza di un sostegno normativo certo per comprendere quali siano specificamente i compiti dei funzionari dell'Arpa, i poteri di controllo e le responsabilità:

"È tutto molto generico, per cui chi fa questo mestiere, chi deve svolgere queste indagini, in realtà non ha mai un appoggio normativo certo. Deve farsi tre gradi di giudizio e sperare che qualcuno capisca qualcosa.(...) Ne è emersa una problematica enorme. L'indagine si

è allargata a tutte le Arpa del Nord Italia perché per dimostrare che, evidentemente, c'è qualche cosa che non funziona, ho ben pensato di sguinzagliare tutti i Noe che avevo a disposizione in tutte le Arpa dell'Emilia Romagna, in tutte le province della Valle d'Aosta, del Piemonte e della Lombardia per capire come funziona altrove: il risultato è che qualcuno dice che deve controllare il formulario, qualcuno dice glielo dà la provincia, qualcuno dice di avere degli accordi.

Questo è un nodo centrale: se la normativa non prevede una funzione specifica - non si può andare in Cassazione ogni volta - nessuno sa di che cosa è responsabile. Quindi, su questo punto c'è sicuramente una falla enorme".

Sono state riferite ulteriori problematiche emerse nel corso dell'indagine, con particolare riferimento alla difficoltà di acquisire prove nei confronti di coloro che concorrono nei traffici di rifiuti o, più in generale, nei reati ambientali, attraverso l'effettuazione delle analisi di laboratorio dei rifiuti.

Le difficoltà probatorie nascono da una serie di concause:

- in primo luogo, non è previsto che i laboratori di analisi procedano e partecipino anche al campionamento dei rifiuti secondo protocolli operativi precisi, di talché, in sede difensiva è abbastanza facile obiettare di avere effettuato le analisi correttamente e in buona fede, in relazione ai campioni consegnati al laboratorio, al quale era stato affidato esclusivamente l'esame di quei campioni, e non la verifica della loro corrispondenza ai rifiuti prodotti dal richiedente;

- diversi laboratori di analisi sono strutturati in modo complesso, con diversi dipendenti, diversi laboratori, strutture gerarchiche, sicché è difficile individuare il responsabile della presunta falsificazione, secondo i criteri previsti alla legge penale, ossia dimostrando sia la condotta che l'elemento soggettivo del reato (in questo caso doloso);

- attraverso il sistema dei subappalti è estremamente facile eludere le norme in materia di iscrizione all'albo dei gestori ambientali, peraltro, come sopra evidenziato, prive di specifiche sanzioni.

E' stata, quindi, rappresentata la necessità di introdurre nel sistema normativo previsioni che responsabilizzino i laboratori di analisi, imponendo a chi sia incaricato di effettuare le analisi dei rifiuti di partecipare ai campionamenti, attraverso la previsione di norme più puntuali sulle attività di controllo e sanzioni specifiche per chi effettui attività per le quali è prevista l'iscrizione nell'albo dei gestori ambientali, senza avervi provveduto.

Sul punto si riportano testualmente le dichiarazioni della dottoressa Del Tedesco:

"A fronte di tutti quei rifiuti che ho detto - l'ho visto con i miei occhi nel corso dei sopralluoghi - il certificato di analisi e il formulario riportavano la dicitura «terra e roccia da scavo». Dove avessero trovato terra e roccia non si sa. C'era roba bruciacciata, perché c'era un inceneritore lì, con addirittura residui di gasolio. Nonostante ciò è stato certificato «terra e roccia da scavo».

È emerso un altro problema normativo: (...) I costi dello smaltimento dipendono dai codici attribuiti ai rifiuti. Si passa dai 20 euro a tonnellata ai 250-280 euro dell'inceneritore. Non è poco. Per alcuni rifiuti, ad esempio, ce n'è solo uno in Germania. Ad esempio, bonificare l'amianto costa tantissimo: basta frantumarlo un po' e diventa terra e roccia da scavo anche quella e, volendo, ci fanno le aiuole se l'analisi non è corretta. Non risaliremo mai - questo è il problema della nostra indagine - alla filiera del rifiuto se la società di analisi che procede all'esame del materiale non è anche responsabile del campionamento. Nel nostro caso questo non c'è. Nell'articolo 483 del codice penale è prevista la sanzione di falso ideologico nel caso in cui si effettui un'analisi falsa, ma c'è un vuoto di tutela perché è impossibile dimostrarlo. Io non potrò mai dimostrare che è stata svolta un'analisi falsa -

anche perché ci sono dei protocolli complicatissimi - se non c'è la norma che prescrive alla società di raccogliere il campione, di raccogliarlo in maniera rappresentativa e di assumersi la responsabilità di ciò che è stato portato via. (...). Nella mia indagine Arpa e campionamento sono i due cardini delle responsabilità. Contro Arpa sono riuscita con la Corte di cassazione e proverò adesso ad attribuirle la funzione che fonda la posizione di garanzia, ma per il campionamento non potrò mai fare nulla. Nessuno strumento investigativo, infatti, mi consentirà mai di individuare il vero responsabile. (...)".

Il procuratore della Repubblica di Trieste, dottor Michele Dalla Costa, ha fatto riferimento, in particolar modo, ai procedimenti concernenti l'area della Ferriera. Ha precisato di avere impostato il lavoro in procura in modo da non trattare le singole notizie di reato in maniera frammentata, ma di farle confluire in un unico procedimento la cui trattazione è stata affidata ad un magistrato specializzato nel settore ambientale :

"(...) ho cercato di organizzare meglio il lavoro creando dei gruppi di lavoro, nei quali effettivamente venisse trattata la materia ambientale (...) Il secondo dato che ho verificato nel tempo, nei tre anni in cui sono stato responsabile dell'ufficio, è stato che ho notato l'atteggiamento tiepido della pubblica amministrazione nel suo complesso (senza distinguere regione, provincia e comune) rispetto al problema dell'inquinamento della Ferriera, che mi veniva indicato come il principale soggetto/oggetto di inquinamento e di problemi legati alla salute individuale dei lavoratori in questa regione.

Ho capito che questo atteggiamento tiepido era in qualche modo dovuto a una sorta – parlo in maniera molto franca, magari fuori dalle regole – di «ricatto occupazionale», un ricatto d'impresa. Ho anche trovato un sistema di aggressione del fenomeno dell'inquinamento della Ferriera che non mi convinceva, perché era la contestazione di singoli reati di inquinamento, sfioramento dei limiti delle emissioni e cose di questo tipo.

Questi comportavano la nascita di un procedimento penale per fattispecie penali di non particolare rilevanza e un'attivazione della proprietà a rimettere in sesto, secondo le indicazioni e le consulenze fatte dalla procura della Repubblica in ordine alla produzione ed emissione di fumi, all'altoforno o al camino, nella maggior parte dei casi con il conseguente dissequestro dell'eventuale impianto, altoforno o linea produttiva sequestrati, richiesta di oblazione, oblazione e chiusura del procedimento.

Sto provando (non ci sono ancora riuscito) a dare un colpo di timone e a rovesciare la prospettiva, e quindi a non aggredire più l'azienda, ma ad aggredire invece la pubblica amministrazione sotto il profilo della mancanza di controllo.

(...) Oggi, abbiamo un accorpamento di questi fascicoli relativi alla Ferriera sotto il profilo dell'inquinamento atmosferico, del trattamento rifiuti, dell'inquinamento acque marine, e recentemente questi fascicoli da me accorpati sono stati dati a un magistrato che nel 2012 nella procura Repubblica ha preso possesso del settore ambiente, magistrato di esperienza che viene dalla procura di Treviso.

Tutto questo ha comportato un tentativo di rapportarmi con gli organi investigativi e anche qui la difficoltà di metterli tutti attorno a un tavolo a lavorare. Oggi lavorano su questo settore perché coinvolti, laddove giudico molto importanti i rapporti interpersonali per creare una sinergia in ambito lavorativo, il Nucleo operativo dei Carabinieri (Noe) di Udine, sul cui operato non posso che esprimere anche in questa sede la mia soddisfazione, anche se so che hanno dei problemi ai vertici perché non vengono visti con grande considerazione forse per il loro interventismo (ma sono problemi che non mi riguardano), il Corpo forestale dello Stato perché adesso abbiamo un'aliquota del Corpo forestale dello Stato nella sezione di Polizia giudiziaria della procura di Trieste, istituita nel 2011 e attivata