

N° 16

14 aprile 2017

NON SARÀ UN TESTO UNICO A SALVARCI DALL'AMIANTO

di Giampiero Cardillo

In sintesi

La salute del territorio ha bisogno di un patto nazionale. Perciò dovrebbe essere un argomento da tener fuori dalla contesa politica elettorale.

Il legislatore dovrebbe tener conto del fatto di non poter contare su adeguate Istituzioni operative, cui destinare una serie di provvedimenti normativi troppo complessi, che si interconnettono tra loro: Testo Unico, Dlgs 81/08 e Codice Appalti, per esempio. Si consideri anche che non si ridurrà la complessità di applicazione normativa razionalizzando solo le norme nazionali sull'amianto in un Testo Unico, ma non quelle regionali sulla medesima materia.

Sull'esempio positivo tedesco, portato a termine nella Valle della Ruhr, sarebbe meglio realizzare Grandi Progetti liberali, sussidiari, innovativi e complessi per la "rigenerazione" di vasti territori variamente "avvelenati", compromessi e in crisi di sviluppo. In questo modo si otterrebbe per default, in modo automatico come sub-obiettivo, anche la loro bonifica dall'amianto e da altri veleni, sostenendone in parte il costo con lo sviluppo che lì si genererebbe.

Meglio puntare soprattutto su investimenti privati portatori di interesse, con un limitato sostegno pubblico e un vasto sostegno di più provvidenze EU a fondo perduto, o a debito di lunghissimo periodo, o in cofinanziamento nazionale-europeo. Occorre utilizzare molteplici chiamate concorsuali europee che sostengano il raggiungimento di più obiettivi diversi per uno stesso brano di territorio, compresi quelli riguardanti la sua salute. Se invece si volesse mantenere la bonifica dell'amianto quale singolo, isolato obiettivo, come ipotizza il Testo Unico in fieri, le Istituzioni "preposte", prive come ormai sono di sufficiente competenze, efficienza, efficacia e di fondi adeguati, incastrate da mille cavilli burocratici e tecnico-legali, non potranno che deluderci ancora per altri 25 anni, come ci ha deluso la norma 257/92, ormai invecchiata assieme a noi.

Sono trascorsi 25 anni dal varo della legge 257/92, che mise finalmente fine all'uso dell'amianto in Italia. Ma ne abbiamo constatato il fallimento nella lotta sul mortifero **fronte della bonifica** delle decine (30-40?) di milioni di tonnellate sparse sopra o sotto il suolo patrio.

Ora il Parlamento sta cercando, dalla fine di novembre dello scorso anno, di **riordinare** e **aggiornare** tutta la normativa riferita all'amianto in un **Testo Unico**. Cercherà di far ordine in **240** leggi diverse, ma poco potrà fare per le **400** norme regionali sull'argomento. Un fallimento annunciato?

I noti, difficili rapporti Stato-Regioni sono stati finora uno dei principali ostacoli operativi delle Istituzioni preposte, già povere di competenze tecniche e amministrative specifiche e sempre più oberate da mostruosi intrecci procedurali paralizzanti.



Difficoltà che hanno addirittura impedito alla 257/92 di vedere applicato non meno di **un terzo** delle disposizioni che contiene. In particolare ciò è avvenuto nei casi di mancata *surroga* da parte dello Stato di fronte alle clamorose, anche totali, inadempienze di molte Regioni, anche solo nel censire il fenomeno sul territorio.

Se si scorrono i nuovi **128 Articoli**, suddivisi in **8 Titoli**, del futuro **Testo Unico** oggi in discussione, si vedrà che l'accento del legislatore è posto tutto **al di qua** e **al di là** di un **centro** rappresentato dalla **completa** distruzione del veleno rinvenuto sul territorio, non suscettibile di diverso sicuro trattamento, obiettivo che oggi perseguiamo solo esportando all'estero piccole quantità di amianto, a costi altissimi, perché siano trattate definitivamente.

Non si hanno risultati apprezzabili con la sola *incentivazione* dell'azione dei **privati detentori di amianto** e con lo *stanziamento di fondi di bilancio* per il **comparto pubblico** ove è **presente amianto**. **Al di qua** della completa bonifica c'è il **processo conoscitivo** e la **prevenzione** dal maggior danno del *fenomeno* amianto (*laddove lo si possa "vedere" o dove è ancora nascosto; conoscere quanto pesa e misura; chi è il titolare in capo al quale si accendono degli obblighi; quali provvedimenti adottati o da adottare nel tempo; quali e quanti controlli e manutenzioni; come organizzare i cantieri, etc.*).

Una nuova **Agenzia Nazionale Amianto** dovrebbe unificare, secondo la bozza del nuovo Testo, in unico registro, il censimento in progresso. Alle **ASL** rimarrà il carico di ulteriori registri specifici (art.15) dove raccogliere notizie circa la pericolosità dell'amianto detenuto e ordinarne il **"trattamento"** inteso come *incapsulamento, confinamento o rimozione, ma non come attività conclusiva di distruzione definitiva delle fibre killer, ove possibile*.

Al di là della bonifica definitiva (intesa come distruzione delle fibre, che non risulta essere obiettivo della nuova legge) c'è l'azione **previdenziale, assistenziale e risarcitoria** del danno **ormai** già subito da singoli o da intere categorie di persone, nonché le **sanzioni** e le **disposizioni processuali** per punire inadempienze, inerzie, omissioni e ritardi, che hanno generato il danno.

Ma resteranno ancora **insolute le modalità di interruzione definitiva della genesi continua di nuovi rischi**, procurata dal vecchio materiale già venuto allo scoperto. Sebbene si tratti di rischi temporaneamente e solo parzialmente contrastati con il conferimento in (rare) discariche o con provvedimenti tampone sul posto.

Per ottenere **vera** bonifica si dovrebbe giungere sino alla distruzione totale della fonte di rischio, mediante la distruzione delle fibre. Questo è il vero nodo del problema amianto per un'Italia che ne ha davvero troppo.

Terremo l'amianto, in un modo o in un altro, ancora con noi, attorno a noi, vicino o non troppo lontano da noi, sotto di noi, a tonnellate, **immaginando** di essercene disfatti, tranne per quello inviato a costi altissimi all'estero per essere distrutto (non di rado clandestinamente scaricato in mare o sotterrato lungo la strada, però).

Non basta ridurre il numero delle decine di macro-siti e delle centinaia di migliaia di micro-siti di amianto in giacenza palesata e registrata, concentrandolo in apposite discariche, prive di sistemi di trattamento definitivo del materiale ivi accumulato. Restano mutati ma non eliminati, come abbiamo detto, i pericoli e i rischi generici e specifici incombenti.

Rischi aggravati dalla instabilità meteorologica (recentemente si sono verificate trombe d'aria di grande potenza), sismica e idro-geologica. Ma hanno un ruolo nefasto anche la rarità dei siti di accumulo e la loro facile saturazione, le difficoltà di trasporto e accesso, la manutenzione, i controlli, le eco-mafie sempre in agguato, i siti occulti di difficile individuazione e emersione. Sono tutti fattori di rischio che non si sa se definire generici o specifici, considerando i tanti territori variamente compromessi e variamente allocati in Italia. Non è facile nemmeno calcolare il **rischio residuo** che tali fattori, in assenza di distruzione delle fibre, possono generare in tempi medio-lunghi). Il nodo si aggroviglia, quando si riflette sulla necessità per lo Stato di dover disporre di finanziamenti adeguati per **incentivare** il settore **privato** a provvedere, nel tempo, ad azzerare il rischio amianto che detiene. Come è impensabile immaginare di reperire **fondi** sufficienti per eliminare l'amianto dalle proprietà **pubbliche**.

Ci sono decine di tonnellate in gioco e forse un milione di siti grandi, medi, piccoli e piccolissimi, suscettibili di attenzione e cura. Le somme necessarie non ci sono oggi, né ci saranno domani, data la situazione dei bilanci pubblici già gravati da un debito gigantesco e, purtroppo, ancora in crescita insostenibile. Si consideri poi che, tra le decine di Siti di Interesse Nazionale (SIN), quelli con **solo amianto** sono solo sei (Casal Monferrato il più rilevante). Tutti gli altri contengono **più veleni** di diversa natura, pericolosità e necessità di trattamento rispetto all'amianto. Impensabile che il Testo Unico riguardi provvedimenti per eliminare il solo amianto, lasciando in zona altri veleni.

Infine il nodo più intricato: le Istituzioni non dispongono di adeguati centri di progettazione, comando e controllo delle difficili operazioni di contenimento del rischio amianto, né tantomeno degli avvelenamenti più complessi di troppo vasti brani di territorio.

Si pensi anche ai piccoli e piccolissimi Comuni che sopportano gravi inquinamenti sul proprio territorio. Non ne dispongono neppure Enti a loro superiori di rango cui potrebbero rivolgersi sussidiariamente. Solamente individuare almeno dei responsabili del procedimento adeguati alla complessità delle incombenze tecniche, amministrative e procedurali non è cosa facile. A volte è impossibile. Non porta frutti concreti neanche individuare singoli settori di primario intervento, che però colpiscono *l'immaginario elettorale*, come scuole e ospedali. Esistono, infatti, scuole inquinate, situate a pochi metri da altri siti contaminati non solo da amianto. Esistono anche scuole non lontane da siti che **occultano** la presenza di amianto. Privilegiare particolari tipologie edilizie concorre al *far finta di fare*, cosa spesso utile alla battaglia politica, mai alla nostra salute.

La soluzione?

Le parole chiave sono: concentrare risorse, perseguire più obiettivi contemporaneamente, generare sviluppo e nuova ricchezza per sopportare lo sforzo congiunto pubblico-privato, suscitare occasioni di investimenti di **lungo periodo** sul territorio inquinato, utilizzare più fondi e provvidenze EU destinate a sostenere una molteplicità di iniziative diverse, accettare di avviare perlopiù solo progetti completi di risorse da investire, utilizzare fondi pubblici solo per le parti del progetto generale che generano minori profitti o solo perdite finanziarie nel tempo (per incoraggiare i privati ad investire), adeguare i progetti ai diversi *local content* territoriali, che in Italia coinvolgono spesso irripetibili beni pregevoli come paesaggio, arte diffusa, artigianato, agricoltura nobilitata, eccellenze industriali e culturali.

Costituire innovative **Istituzioni temporanee di scopo** per la selezione dei progetti e per la loro integrazione funzionale, non incardinate nel sistema burocratico, protette da leggi *ad hoc* e da un alto indice di condivisione con associazioni locali, ordini professionali, centri di ricerca locali e nazionali, rappresentanze di imprese.

IL MODELLO RUHR IN DUE PAROLE, CHE SUL SITO DELL'ONA È BEN STUDIATO.

Il modello RUHR significa **concentrare** l'attività di bonifica solo su **vaste** aree inquinate, adottando **grandi progetti** di "**rigenerazione**" territoriale, focalizzando l'obiettivo al suo sviluppo economico e civile e non al solo disinquinamento, che si otterrà solamente per *default*.

Perseguire la chiusura del ciclo di bonifica, ove possibile, mediante stazioni di trattamento ad alto contenuto tecnologico innovativo. Il Titolo 6 del Testo Unico, invece, ripropone l'accordo di programma in caso di cofinanziamento MiSE - privati. È il modello dei patti in deroga ai piani regolatori urbani, che tendono a "giustificare" l'erogazione dei soldi pubblici per progetti di rilevante dimensione per riconvertire ex aree industriali o singoli edifici industriali in stato di abbandono. Le indicazioni di obblighi sociali del progetto sono la figlia di fico che hanno rovinato tante periferie urbane con centri commerciali o stadi di calcio, con attorno milioni di metri cubi concessi in deroga alle norme urbanistiche in vigore. Le polemiche Comune-Regione-Stato per l'ex area industriale di Bagnoli ha favorito trent'anni di liti e soldi buttati. È un modello fallimentare. Occorre il coraggio di mettere in campo qualcosa di nuovo, ma già sperimentato altrove, come sopra accennato.

Ridurre al minimo la permanenza di materiale inquinante in discariche, da considerare sempre deposito provvisorio di una attività di distruzione, scissione o conversione e di eventuale recupero per riuso dei materiali inquinanti depositati, ridotti a componenti riutilizzabili: ecco un altro obiettivo non derogabile. La cura, per quanto sopra detto, non è il solo disinquinamento, che come obiettivo isolato è impossibile da perseguire.

È, invece, lo sviluppo nel lungo periodo la soluzione: la "rigenerazione" territoriale che produce ricchezza. Le risorse non possono essere i soldi pubblici a fondo perduto, ma capitali investiti in ambiente istituzionale protetto da inefficienze, inefficacia e corruzione, sostenuti **anche** da fondi pubblici. Gli attori principali dell'impresa dovranno coincidere con la corallità delle risorse tecniche, umane, economiche del territorio (*local content*) e di chi si convinca, al di fuori di esso, sia una occasione di investimento industriale e finanziario da non perdere. Se ci sono riusciti i tedeschi nella Ruhr, i francesi a Metz, gli americani a Pittsburg, gli spagnoli a Bilbao e Valencia, perché non dovremmo riuscirci anche noi?

Perciò occorre conformare il nuovo Testo Unico *in fieri* e le 400 norme regionali, che sono fuori dalle competenze riformatrici del Parlamento, con norme integrate, utili a favorire questa innovativa ottica (lo sviluppo che cura il territorio avvelenato) già sperimentata altrove con successo.

Il Presidente dell'ONA Ezio Bonanni ha aperto un dialogo con le Istituzioni su questi argomenti alcuni anni fa. Inizialmente ha suggerito che fosse giunto il tempo di passare dalla "protesta alla proposta", dai tribunali ai cantieri, dalla scienza forense alla ricerca di cure e vaccini. Oggi, vedendo cosa contiene la bozza di Testo Unico, chiede sia fatto un ulteriore passo avanti: passare non solo dalla protesta alla proposta, ma anche ad una serie di progetti concreti, Grandi Progetti di rigenerazione territoriale di lungo termine. I soli che si sono rivelati già rivelati fuori d'Italia veramente efficaci. Un apposito Dipartimento dell'ONA è pronto a collaborare con le istituzioni per questa nuova sfida che non possiamo perdere.