



N° 513

24 dicembre 2020

## NON TUTTO IL MALE VIENE PER NUOCERE?

di Giampiero Cardillo <sup>(1)</sup>

Può una pandemia terribile come quella che viviamo tornare utile per risolvere un problema che si trascina da trent'anni, eredità di un secolo di sottovalutazione più che sospetta e che ha prodotto nel tempo milioni di morti e ammalati cronici gravi in tutto il mondo?

L'amianto, come universalmente accertato, ha prodotto nel tempo un gran numero di malattie mortali che hanno ucciso o invalidato gran parte di coloro che hanno lavorato, usato, incontrato consapevolmente o inconsapevolmente le fibre di questo materiale, per secoli ritenuto utile, economico e addirittura *salvavita*, rispetto agli incendi, alle ustioni, alle folgorazioni.

Nonostante gli sforzi di molte Nazioni per eliminarlo, confinarlo, inertizzarlo ed incapsularlo, dal momento che si tratta di un materiale oggi bandito dall'uso industriale o quotidiano, stranamente ancora ora se ne produce in qualche Stato e se ne fa uso, accrescendo le tonnellate di questo materiale pericoloso in giro per il mondo.

In Italia, sul sito ben rinnovato del Mattm (Ministero dell'Ambiente), si trovano elaborati grafici commentati che aggiornano circa la situazione delle grandi, medie e piccole bonifiche. Dei 40 milioni di tonnellate di materiale con asbesto presente in Italia, distribuito in centinaia di migliaia di siti piccoli, medi e grandi, solo una piccola parte è stata censita, caratterizzata, inserita in un progetto appaltato, eseguito e collaudato. In particolare manca di essere affrontato gran parte del materiale pericoloso distribuito nei grandi SIN (Siti di Interesse Nazionale) e SIR (Siti di Interesse Regionale), nelle grandi reti idriche e, in modo rilevante, nei micro-siti dispersi nelle campagne, nascosti nelle città, nelle cantine, sui tetti e nei condotti interni degli appartamenti, nei negozi, negli edifici pubblici e privati, nei fabbricati industriali abbandonati.

In particolare nei SIN e nei SIR l'asbesto si trova spesso disperso assieme ad altri veleni non meno mortali. L'alto costo da affrontare, l'iter burocratico e amministrativo da percorrere richiede tempi molto dilatati, attraversando più stagioni politiche e, di conseguenza, aggiornamenti normativi di diverso orientamento, che mutano, iter durante, le condizioni tecnico-amministrative-operative e le dotazioni finanziarie disponibili per gli interventi di bonifica o contenimento del rischio. Il contatto delle dotazioni di bilancio, immaginato sinergico con le **provvidenze EU**, in tali condizioni, è più che altro negativo. Nel senso che, più che godere di provvidenze EU che vanno spesso in perenzione per la lungaggine delle pratiche progettuali ed esecutive, l'EU commina **sanzioni** per la mancata attuazione delle misure di salvaguardia della salute pubblica. Grazie all'istituzione di un validissimo Commissariato ad acta (Gen. CC G. Vadalà) l'attuale amministrazione ministeriale ha potuto mitigare l'esborso di milioni di multe salate relative a circoscritte situazioni di inquinamento critico, non solo da amianto, che si trascinarono da anni senza soluzione.

Ma questa provvidenziale e positiva azione riguarda una goccia nel mare di amianto (e altri veleni) nel quale naviga e spesso affoga il nostro Paese. Va detto che questo caso particolare di buona amministrazione si

<sup>(1)</sup> Architetto, Membro della Commissione Amianto MATTM, Responsabile Dipartimento Sviluppo Territoriale e membro del Comitato Scientifico dell'ONA, Presidente di Servire L'Italia.



Condividi su Facebook



Servire l'Italia  
Liberi e Forti

Via Alfonso di Legge 49 - 00143 Roma

www.servirelitalia.it - info@servirelitalia.it - servirelitalia@gmail.com



ascrive ad una eccezionale capacità manageriale del Commissario che, pur “costretto” a seguire l’iter procedurale canonico, riesce a ottenere ottimi risultati in tempi ragionevoli. Giova alla sua azione la piccola dimensione del manufatto o territorio inquinato che caratterizza i siti di cui si occupa. Altri episodi di Commissariamento di particolari siti inquinati di più ampia dimensione e complessità si muovono con più lentezza e spesso vedono avvicinarsi nei lustri più Commissari, all’avvicinarsi dei responsabili ministeriali e al conseguente mutamento degli orientamenti politici e amministrativi, nazionali e locali. Per non parlare della giurisprudenza altalenante nel tempo in ordine ai casi posti all’attenzione dei Tribunali.

L’ONA (Osservatorio Nazionale Amianto) da anni sta proponendo di utilizzare, per i piccoli e forse anche per i medi giacimenti di veleni, almeno le norme speciali di sostegno all’azione di bonifica d’iniziativa **privata**, volontaria o obbligata, mediante l’estensione alla rimozione dell’Amianto delle provvidenze fiscali e dei più recenti sistemi di sostegno alla manutenzione straordinaria dei cespiti immobiliari che favoriscono l’efficientamento energetico, la messa in sicurezza statica, l’ammodernamento di finiture e di impianti sanitari.

Questo in parallelo a proposte tecnico-giuridiche e amministrative, avanzate **dall’ONA**, per una **revisione normativa e procedurale, civile, amministrativa e penale**, che consenta di velocizzare efficacemente la punizione di responsabili (pubblici e privati) di danni alle persone e il necessario risarcimento del danno. Ma la via giudiziaria, pur potenziata negli anni e ancora potenziabile, non può garantire tempi ragionevoli di eliminazione della fonte primaria del pericolo e del danno (mortale) conseguente costituito dal troppo Amianto presente sul territorio. A tutti sono noti i tempi biblici della giustizia.

Per i grandi giacimenti di amianto isolato, o disperso assieme ad altri veleni, occorre un’altra via di soluzione. Per molti di essi si sta attendendo da decenni l’inizio delle operazioni, per molti altri la conclusione di *iter* parzialmente avviati su piccole parti di essi. Operazioni di straordinaria eccellenza, come quella che ha bonificato la valle della *Ruhr* in Germania, in soli 10 anni, non appare attagliarsi alla particolare situazione politico-amministrativa-industriale italiana, incapace, *ope-legis*, di sviluppare grandi iniziative pubblico-private, coralmente sostenute dalla popolazione e da tutte le istituzioni, con un modesto esborso di danaro pubblico, come è avvenuto in Germania tra il 1989 e il 2000 nella valle della *Ruhr*. Questo in quanto in quell’occasione non si è perseguita la *sola bonifica*, ma si è progettato e assicurato il futuro economico del territorio interessato, ricomprendendo l’azione risanatrice in un **grande progetto di sviluppo territoriale**, cui hanno partecipato e di cui hanno beneficiato *stakeholder* privati di ogni dimensione e natura, al pari della cittadinanza non solo locale.

Se il metodo amministrativo “*Ruhr*” sembra non replicabile *in toto* in Italia, archiviato il “metodo ponte di Genova”, giudicato giudizialmente troppo rischioso da replicare, sembra invece possibile comunque mantenere l’obiettivo conseguito in Germania: redigere ed eseguire un grande progetto di sviluppo di una o più aree inquinate **anche** da amianto, raggiungendo la bonifica dei siti per *default*.

Osta comunque la scarsità di fondi pubblici; la struttura industriale e degli enti di ricerca di scarse dimensioni; la normativa che frena le azioni di grande respiro da svolgere in tempi brevi; la conflittualità amministrativa e politica nazionale e locale, risolvibile solo in parte mediante commissariamenti;



Condividi su Facebook



Servire l'Italia  
Liberi e Forti

Via Alfonso di Legge 49 - 00143 Roma

www.servirelitalia.it - info@servirelitalia.it - servirelitalia@gmail.com



l'assenza di centri di progettazione, spesa e gestione di alta efficienza; la geografia politica dei territori affollata di entità troppo ravvicinate e portatrici di interessi contrapposti.

Al fine di superare la scarsità di risorse pubbliche si potrebbe ricorrere all'accorpamento di provvidenze EU già operanti sottoutilizzate. Questo in aggiunta a quelle massicce in arrivo del *Next Generation EU* (NG-EU) in quanto, per queste ultime, si dovrà trattare anche di iniziative di sviluppo territoriale e di messa in sicurezza ambientale in senso lato, onde ricomprendervi anche l'azione di bonifica. In vista della disponibilità per l'Italia di 209 mld da spendere in 4-6 anni (PNRR<sup>(2)</sup>), riservare risorse e iscrivere come macro-progetto iniziative che investano i territori da bonificare non sembra impossibile. Sia nella fase in atto di comunicazione generica con l'EU, sia in seguito, al momento del dettaglio delle opere da eseguire.

Il Governo, dati i tempi ristretti per l'uso dei fondi NG-EU, sta ipotizzando l'istituzione di una *task force* adatta a progettare, eseguire e gestire i progetti raccolti per impiegare gli ingenti fondi che saranno disponibili a breve. La *task force* dovrebbe rendere possibile il rispetto degli stretti tempi che richiede l'impegno positivo dei fondi.

Di sicuro c'è l'obbligo di utilizzare strade non previste dalla normativa vigente, surrogando e accentrando anche poteri e competenze, così come già in parte avviene con i commissariamenti. A meno di non innescare grandi progetti federali europei (pubblici-privati) per condividere il medesimo obiettivo complesso con altri Paesi Eu (bonifica per *default* di progetti di sviluppo e rigenerazione territoriale).

Poiché ai Commissari impegnati nel settore bonifiche è stato imposto, a torto o a ragione, il rispetto del macchinoso Codice degli Appalti e poiché un secondo "Decreto Genova" non appare replicabile nella attuale temperie politica, occorre immaginare una terza via. Il COVID e lo stato di emergenza che ne è scaturito, potrebbe offrire la cornice d'eccezione utile a contenere posture amministrative caratterizzate da grande rapidità ed efficacia anche per affrontare le bonifiche giustapposte all'interno di progetti di rigenerazione e sviluppo territoriale.<sup>(3)</sup> L'occasione della rigenerazione di territori avvelenati, con bonifica per *default*, dichiarando uno *stato di emergenza*, non presenta caratteristiche

<sup>(2)</sup> Il Pnrr pianifica di spendere 209 miliardi di euro entro il 2026, di cui 193 dalla Recovery e Resilience Facility (Rrf) e il resto da altri fondi europei previsti nel NG-EU (React EU e Just Transition Fund). Dei 193 miliardi della Rrf, 65 sono sovvenzioni e 128 prestiti. Come del resto già chiarito nella Nadef (nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza) prima e nella legge di bilancio dopo, il Pnrr prevede di usare tutti i soldi delle sovvenzioni (i 65 della Rrf più quelli degli altri fondi, circa 80 miliardi) per finanziare "spesa addizionale", mentre solo una parte dei prestiti verrà usata a tal scopo. La parte restante servirà a finanziare "spesa già prevista", sia pure almeno in teoria sempre in linea con i criteri del NG-EU.

<sup>(3)</sup> "Lo stato di emergenza è una condizione giuridica che può essere attivata al verificarsi o nell'imminenza di eventi eccezionali come nel caso della pandemia da Covid-19, terremoti o alluvioni. Quando cioè si renda necessario agire con urgenza e con poteri straordinari per proteggere i cittadini e riparare eventuali danni. In questi casi è possibile anche limitare le libertà personali per motivi sanitari, come previsto dall'[articolo 16 della costituzione](#). In base all'[articolo 24 del decreto legislativo 1/2018](#) lo stato di emergenza viene deliberato dal consiglio dei ministri su proposta del presidente d'intesa con le regioni interessate. La delibera fissa inoltre le prime risorse finanziarie destinate agli interventi più urgenti, la durata che non può essere superiore ai 12 mesi, prorogabile una sola volta per altri 12 e la dimensione territoriale dell'emergenza.



Condividi su Facebook



Servire l'Italia  
Liberi e Forti

Via Alfonso di Legge 49 - 00143 Roma

www.servirelitalia.it - info@servirelitalia.it - servirelitalia@gmail.com





critiche o sorprendenti rispetto a precedenti occasioni: in Italia tale potere di sospensione delle regole ordinarie è stato usato nei casi più disparati: (...) la regata della coppa Louis Vuitton, i mondiali di nuoto, l'organizzazione del G8 della Maddalena (poi svoltosi all'Aquila), il congresso nazionale eucaristico a Bari, la beatificazione di Madre Teresa di Calcutta. Le correlate note vicende giudiziarie non hanno discusso l'impostazione emergenziale, ma i comportamenti dei singoli attori.

Tutti eventi "eccezionali" che hanno richiesto misure "eccezionali".

Si può, dunque, legittimamente ritenere che si possa creare una cornice emergenziale per risolvere anche il problema diffuso sul territorio nazionale, che procura invalidità e decessi con costanza e numeri ragguardevoli come inducono l'amianto e gli altri veleni rinvenibili nei SIN. Sorvolando sul danno da mancato "uso" di vasti territori ammalorati, che sono fonte di guasti economici e sociali troppo spesso criminali, connessi a questo stato di cose. Una situazione negativa che si protrae da decenni, senza soluzione di continuità. Tra i fondi ordinari di bilancio e quelli straordinari provvisti in EU in passato e non spesi e, soprattutto, quelli a venire in forza del NG-EU<sup>(4)</sup>, si può ritenere che un massiccio intervento

In queste condizioni è possibile inoltre derogare alle norme di legge (pur rispettando i principi generali dell'ordinamento) attraverso il potere di ordinanza solitamente attribuito al capo della protezione civile. Questi può dunque delineare l'elenco delle norme a cui è possibile derogare e può a sua volta nominare altri soggetti attuatori che lo supportino nella gestione dell'emergenza. Durante questa fase gli operatori possono agire con minori limitazioni riguardo ai vincoli di bilancio e trasparenza. Di fronte all'"emergenza coronavirus" il Governo italiano ha agito servendosi dell'unico strumento previsto dalla Costituzione per le situazioni di emergenza diverse dalla guerra: la decretazione d'urgenza, appunto. Tra i primi provvedimenti adottati, figura la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, con la quale si è dichiarato lo "stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili". Lo stato di emergenza è un istituto previsto dal cd. Codice della protezione civile (d. lgs. 2 gennaio 2018, n. 1), attivabile nelle ipotesi previste dall'art. 7 del medesimo decreto; tra queste, in particolare, figurano le "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo". Ai sensi dell'art.25, c. 1, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza (di competenza del Consiglio dei ministri) possono adottarsi "ordinanze di protezione civile, [...] in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea". (Giovanni Comazzetto)

<sup>(4)</sup> Totale: 750 miliardi di EUR

- 390 miliardi di EUR di sovvenzioni
- 360 miliardi di EUR di prestiti

Capitali raccolti sui mercati finanziari.

Periodo di rimborso fino al 2058. Investire in un'UE verde, digitale e resiliente

- Dispositivo per la ripresa e la resilienza: 672,5 miliardi di EUR (prestiti: 360 miliardi di EUR, sovvenzioni: 312,5 miliardi di EUR)
- REACT-EU: 47,5 miliardi di EUR
- Orizzonte Europa: 5 miliardi di EUR
- InvestEU: 5,6 miliardi di EUR
- Sviluppo rurale: 7,5 miliardi di EUR
- Fondo per una transizione giusta: 10 miliardi di EUR
- RescEU: 1,9 miliardi di EUR Totale: 750 miliardi di EUR

Impegni giuridici da assumere entro il 31 dicembre 2023.

Pagamenti da effettuare entro il 31 dicembre 2026.



Condividi su Facebook



Servire l'Italia Liberi e Forti  
Via Alfonso di Legge 49 - 00143 Roma



sui SIN sia finalmente possibile, a patto che si possa procedere con rapidità, che può divenire realistica solo innescando procedure semplificate, come uno stato di emergenza potrebbe consentire.

Non sarà facile innescare grandi progetti di sviluppo territoriale di terre avvelenate, che hanno una prospettiva di **lungo o lunghissimo termine** (10 anni o poco più, ad imitazione dei tedeschi?) per essere eseguiti e collaudati. E, difficoltà nella difficoltà, occorrerà saper inserire al loro interno un sottoprogetto che riguardi la necessaria, prioritaria bonifica dai veleni. Impresa che ha un orizzonte di fine esecuzione molto più ravvicinato, per seguire il calendario EU dei fondi NG-EU, nonché quello di altre provvidenze già in atto da recuperare. Provvidenze da corroborare con fondi di bilancio (in minore parte), al fine di non alimentare anche con questi un diluvio di fondi perenti. È un impegno ormai inderogabile. Non solo per conseguire risultati nello specifico obiettivo di risanare territori ammalorati, ma per tutti gli altri comparti. Ciò al fine di concorrere ad ammodernare e rilanciare l'economia nazionale, efficientando le infrastrutture di ogni genere anche di brani di territorio morti socialmente ed economicamente perché avvelenati, per sostenere la ripresa e lo sviluppo economico e sociale dell'intero Paese. In quei territori si eliminerebbe prioritariamente quello che nuoce da troppo tempo, creando le condizioni straordinarie entro cui svolgere l'irrinunciabile compito di un utilizzo positivo di risorse ordinarie e straordinarie, come è dato nei prossimi cruciali anni. A meno di considerare morti di Serie B quelli colpiti da amianto e da altri veleni, rispetto a quelli colpiti da Covid, terremoti, alluvioni, dissesti statici colossali, oppure di minor peso di un incontro internazionale o di altri eccezionali eventi non catastrofici.



 **Condividi su FaceBook**



Servire l'Italia *Liberi e Forti*

Via Alfonso di Legge 49 - 00143 Roma

[www.servirelitalia.it](http://www.servirelitalia.it) - [info@servirelitalia.it](mailto:info@servirelitalia.it) - [servirelitalia@gmail.com](mailto:servirelitalia@gmail.com)