DAL SIN AL SITO RIGENERATO: CAUSE E RIMEDI PER AVVIARE UN MERCATO CHE VALE MILIARDI

*di **Cosimo Pacciolla**, Head of Legal Risk Management & Integrated Compliance Q8*



Secondo il Primo Rapporto sul mercato delle bonifiche (REF Ricerche-Agenia, 2025), il risanamento dei siti contaminati italiani vale tra 43 e 92 miliardi di euro, tra il doppio e il quadruplo della manovra di bilancio 2026. Sono aree in gran parte urbanizzate e servite da reti, che una volta risanate possono ospitare manifattura, logistica, energia e riciclo senza consumare terreno agricolo.

I risultati però sono lontani da questo potenziale. Nei Siti di interesse nazionale (SIN), le aree più estese, di competenza del Ministero dell'Ambiente, è stato bonificato il 6% dei suoli e il 2% delle falde (rapporto «Le bonifiche in stallo», 2025). Nei siti regionali, secondo l'ISPRA (Rapporto 424/2025), quasi tre procedimenti aperti su cinque sono fermi alla comunicazione iniziale.

Le risorse pubbliche non bastano. Confindustria stima in circa 10 miliardi il fabbisogno dei soli SIN; il PNRR ha destinato 500 milioni ai siti orfani, privi di un responsabile. Le gestioni commissariali hanno dato risultati, ma non sono una soluzione strutturale: il Commissario per le discariche abusive ha ridotto le sanzioni europee, eppure per quella procedura l'Italia ha già pagato oltre 300 milioni. Serve capitale privato, che investe dove regole e tempi sono certi. In Germania, osserva l'OCSE (2026), procedure semplificate per aree predesignate e approvazione presunta possono favorire gli investimenti; tra le aree da semplificare lo studio indica proprio gli ex siti industriali.

Le cause del ritardo sono quattro, e per ciascuna esiste un rimedio praticabile. La prima è organizzativa. Già nel 2013 l'OCSE rilevava che il bilancio del Ministero dell'Ambiente si era quasi dimezzato tra il 2006 e il 2011, mentre le competenze crescevano. Nei procedimenti intervengono Ministero, Regioni, Province, Comuni, agenzie regionali per l'ambiente, aziende sanitarie e, nei SIN, l'ISPRA, e in conferenza di servizi è spesso difficile giungere a una posizione unitaria ed efficace: per la Corte dei conti (delib. 87/2024/G) oltre metà dei procedimenti nei SIN è ancora in fase preliminare.

Vi è poi un'asimmetria dei termini. Il Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) impone all'operatore scadenze sanzionate anche penalmente, mentre quelle dell'amministrazione sono ordinatorie e il loro superamento non produce effetti sostanziali; chi investe non può quindi prevedere i tempi di approvazione, né stimare costi e ritorni. Chi decide, infine, rischia in proprio: approvare una soluzione innovativa espone a responsabilità, chiedere nuove indagini no. È la «burocrazia difensiva» richiamata dalla Corte costituzionale (sent. 8/2022). Il rimedio non richiede nuove strutture bensì termini vincolanti anche per l'amministrazione e un responsabile del procedimento con il potere di concluderlo.

La seconda è normativa. Il Codice dell'ambiente, nato nel 2006 anche per semplificare, è stato modificato decine di volte, e le procedure di bonifica che disciplina non dialogano con i reati che dovrebbero presidiarle. Il Codice distingue

CHI DECIDE, INFINE, RISCHIA IN PROPRIO: APPROVARE UNA SOLUZIONE INNOVATIVA ESPONE A RESPONSABILITÀ, CHIEDERE NUOVE INDAGINI NO. È LA «BUROCRAZIA DIFENSIVA» RICHIAMATA DALLA CORTE COSTITUZIONALE (SENT. 8/2022). IL RIMEDIO NON RICHIEDE NUOVE STRUTTURE BENSÌ TERMINI VINCOLANTI ANCHE PER L'AMMINISTRAZIONE E UN RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO CON IL POTERE DI CONCLUDERLO

tra concentrazioni soglia di contaminazione, il cui superamento impone le indagini, e concentrazioni soglia di rischio, calcolate sito per sito, oltre le quali la bonifica è necessaria. Il delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.) richiede invece una compromissione «significativa e misurabile», senza alcun riferimento a quelle soglie.

L'omessa bonifica è poi punita due volte, come contravvenzione dal Codice dell'ambiente (art. 257) e come delitto dal Codice penale (art. 452-terdecies), con presupposti diversi; e la regola per cui l'osservanza del progetto di bonifica approvato esclude la punibilità (art. 257, comma 4) vale soltanto per le contravvenzioni. Allineare procedure e fattispecie, a partire dalle soglie, ridurrebbe tempi e contenzioso più di ogni ulteriore correzione puntuale.

La terza è l'impiego estensivo dello strumento penale. La legge 68/2015, che ha introdotto i delitti di inquinamento e disastro ambientale, era pensata per le forme più gravi di criminalità ambientale, ma si applica anche a contaminazioni accidentali o storiche: chi comunica una contaminazione, come la legge impone, si espone di fatto a un procedimento penale. Il ravvedimento operoso, che riduce la pena a chi bonifica, opera in tempi più brevi di quelli di un risanamento complesso e non esclude la condanna. L'ordinamento conosce già soluzioni più efficaci: il d.lgs. 231/2001 esclude le sanzioni interdittive per l'ente che, prima del dibattimento, ripara il danno e corregge la propria organizzazione. Una causa di non punibilità per chi, nei casi colposi, completa una bonifica certificata renderebbe la riparazione conveniente, oltre che dovuta.

La quarta riguarda il recepimento delle norme europee. La direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente voleva colmare lacune di deterrenza presenti in molti Stati membri, anche per evitare disparità di concorrenza tra imprese operanti in mercati nazionali diversi. In Italia quelle lacune erano in larga parte già coperte dalla legge 68/2015. Il d.lgs. 81/2026 ha comunque aggiunto delitti che si sovrappongono agli esistenti, come il commercio di prodotti inquinanti (art. 452-bis.1 c.p.), oltre ad aggravanti e sanzioni più alte per le imprese, senza distinguere in modo significativo le condotte criminali dalle violazioni colpose e senza misure concrete a favore della spontanea riparazione del danno. Una direttiva nata anche per uniformare la concorrenza rischia così di creare, per le imprese italiane, oneri che altri concorrenti europei non sostengono.

Lo stesso rischio riguarda la direttiva (UE) 2025/2360 sul suolo, da recepire entro il 17 dicembre 2028. Esemplificativa delle criticità descritte è la nozione di «sito potenzialmente contaminato», presente in entrambi gli ordinamenti con significati diversi. Per il Codice dell'ambiente (art. 240) è il sito in cui le analisi hanno rilevato superamenti delle soglie di legge; per la direttiva (art. 3, n. 14) basta un sospetto fondato su «prove pertinenti», tra cui l'esercizio anche passato di un'attività inclusa in un elenco nazionale (art. 14), con iscrizione in un registro pubblico online (art. 17). Se la definizione fosse recepita senza adattamenti, un punto vendita carburanti con serbatoi interrati potrebbe essere registrato come potenzialmente contaminato senza alcuna analisi.

Vi è poi il coordinamento con il diritto penale. I delitti ambientali puniscono chi inquina «abusivamente», cioè in violazione di norme di settore: ogni nuovo obbligo amministrativo amplierebbe dunque l'area del penalmente rilevante, e l'iscrizione nel registro renderebbe difficile sostenere di non aver potuto prevedere la contaminazione: chi indaga per primo fornirebbe prove a proprio carico. Il recepimento dovrebbe prevedere una categoria di «sito sospetto» con effetti solo amministrativi e confermare le concentrazioni soglia di rischio, calcolate sito per sito, come unico parametro di illiceità.

Un fattore può accelerare il processo: la transizione energetica. Impianti fotovoltaici, sistemi di accumulo, produzione di idrogeno e di biocarburanti richiedono aree ampie, già collegate alla rete elettrica e alle infrastrutture di trasporto: caratteristiche tipiche dei siti industriali dismessi, molti dei quali da bonificare. Per chi realizza questi progetti la bonifica smette di essere soltanto un costo e diventa la condizione per utilizzare un'area altrimenti inservibile. La legge lo consente già: l'art. 242-ter del Codice dell'ambiente permette di costruire nuovi impianti nelle aree in bonifica, purché non ne ostacolino il completamento. Un ulteriore incentivo potrebbe venire dalla pianificazione urbanistica, subordinando l'autorizzazione di nuove costruzioni su terreni mai edificati al recupero di un'area abbandonata o contaminata: chi costruisce avrebbe così un interesse diretto a finanziarne il risanamento.

La bonifica è una leva di politica industriale, non solo un obbligo sanzionatorio. Per attivarla non servono nuove risorse pubbliche, ma quattro scelte: termini vincolanti per tutte le parti, un quadro normativo coerente, un incentivo concreto a riparare e un recepimento delle direttive limitato a quanto l'Europa effettivamente richiede.

