

certezza, in quanto non corrispondono a costi effettivi, dal momento che non rappresentano dati desunti da accertamenti svolti sulle condizioni « attuali » di inquinamento dei siti, né da progetti quantomeno presentati, pur se non ancora regolarmente approvati.

(...)

Tutto ciò precisato, va ribadito – a chiare lettere – in sede di conclusioni definitive, richiamando sul punto le considerazioni, già ampiamente illustrate nel capitolo I, paragrafo 6, che la responsabilità della *débaclé* giudiziaria in tutte le cause civili promosse non può essere attribuita sic et simpliciter a ISPRA, che ha fatto le valutazioni del danno ambientale, nella prima versione (3.439.037.876,46 euro) e nella seconda versione (1.236.584.155 di euro), sulla base degli elementi in suo possesso.

In realtà, spettava alle difese, svolte, rispettivamente, ognuna nel proprio ruolo, dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano e dal commissario straordinario di SNIA, a sua volta, assistito da difensori di chiara fama, supportare le valutazioni di ISPRA con ulteriori elementi di prova, anziché limitarsi attribuire a tali valutazioni una portata probatoria del danno ambientale che le stesse non hanno.

Aggiungasi inoltre che nei giudizi promossi non si intravede neanche la prova del nesso causale tra le condotte dei singoli amministratori e sindaci chiamati in giudizio e il danno ambientale asseritamente provocato dagli stessi.

Tanto più, poi, nella specifica materia ambientale, lì dove nella ricerca del responsabile dell'inquinamento vige – anche a livello comunitario – il più rigoroso rispetto del principio di causalità e della precisa individuazione del responsabile del danno ambientale.

Infine, non v'è dubbio che l'enormità delle spese processuali sostenute dal commissario straordinario hanno finito con il depauperare le risorse disponibili per completare la messa in sicurezza non solo dei siti di interesse nazionale, ma anche del sito di Galliera, dove il commissario straordinario, nonostante gli impegni assunti, ha realizzato solo tre pozzi barriera dei cinque previsti, mentre non ha realizzato del tutto i sistemi di convogliamento, gli impianti di emungimento e di trattamento delle acque di falda.

Nel contesto processuale, come sopra delineato, la relazione della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, in via autonoma e sulla base degli elementi acquisiti, ha cercato di operare una propria valutazione del danno ambientale, sulla base di elementi certi acquisiti e dei costi accertati, alla stregua dei criteri adottati sul punto dalla giurisprudenza e più volte richiamati in questa relazione.

Si tratta di una valutazione, che parte dall'esame dei costi indicati da ISPRA nell'ultima versione del mese di settembre 2016 – come si vedrà di seguito, trattando i singoli SIN – e li sottopone a vaglio critico, allo scopo di individuare, lì dove è possibile, i costi effettivi per la riparazione del danno ambientale.

5.10.1 Caffaro Torviscosa

Tutto ciò precisato e, scendendo nel dettaglio in ordine all'attività di bonifica dei singoli SIN e ai relativi costi, sviluppati nella relazione, va rilevato che, per quanto riguarda il SIN di Caffaro – Torviscosa (ancora oggi impropriamente denominato « Laguna di Grado e Marano », nonostante l'avvenuta deperimetrazione del SIN, che ha escluso proprio le aree lagunari), la società Environ Italy, su incarico del commissario straordinario, ha predisposto un « Progetto operativo di messa in sicurezza operativa e bonifica delle aree di competenza della società Caffaro in amministrazione straordinaria nel sito di Torviscosa (UD) », calcolando i costi della bonifica nella somma di 31,85 milioni di euro (cfr. allegato al doc. 1156/5).

Viceversa ISPRA, nell'ultima valutazione del danno ambientale del mese di settembre 2016, ha stimato i costi per il completamento degli interventi nel SIN Laguna di Grado e Marano, nella maggior somma di euro 759.162.965, ivi compreso il costo di euro 593.490.623, per gli interventi di dragaggio e smaltimento dei sedimenti lagunari, che viceversa non vanno rimossi, com'è emerso dagli approfondimenti eseguiti in sede di ripermimetrazione del SIN, che ne hanno escluso la pericolosità.

Del pari, è del tutto ingiustificata la voce di costo concernente il danno ambientale alle acque, stimato dall'ISPRA nella somma di 133.822.342 di euro, considerato che il relativo danno viene rapportato in modo del tutto approssimato alle quantità di acque meteoriche che, nel corso degli anni, hanno attinto i terreni inquinati del sito e sono finite in falda, provocandone l'inquinamento.

Come si è rilevato sul punto nella relazione, si tratta di un calcolo impossibile, in quanto il volume delle acque contaminate viene calcolato in mc. 66.911.171, un dato quest'ultimo che non si presta ad alcuna verifica.

Pertanto, appaiono fondati solo i costi di euro 29.770.000, concernenti i lavori di bonifica del suolo e della falda nell'area dello stabilimento industriale, nonché il costo di euro 2.080.000 per i lavori di capping sui canali Banduzzi, Banduzzi Nord, Darsena e canale navigabile, esclusa la rimozione dei sedimenti.

La somma complessiva dei costi di questi ultimi due interventi – pari a euro 31.850.000 (euro 29.770.000 + euro 2.080.000) – corrisponde a quella calcolata dalla Environ Italy Srl nel progetto operativo di bonifica dell'area dello stabilimento Caffaro, predisposto dalla stessa società.

In conclusione sul punto, non v'è dubbio che i costi degli interventi di ripristino delle matrici ambientali del SIN Laguna di Grado e Marano devono essere stimati, allo stato, nella complessiva somma di 31.850.000 di euro, diversamente da quanto ritenuto da ISPRA nell'ultima relazione del mese di settembre 2016, che li aveva valutati nell'importo complessivo di 759.162.965 di euro.

Si tratta di un dato abbastanza sicuro, che il Ministero dell'ambiente non può ignorare nel calcolo del credito per danno ambientale, di cui alla domanda di ammissione al passivo della procedura di amministrazione straordinaria della SNIA SpA in liquidazione.

Tanto più per la ragione che, proprio in funzione della realizzazione del progetto di bonifica delle aree della Caffaro, predisposto dalla società Environ Italy, le amministrazioni interessate e, cioè, la presidenza della regione Friuli Venezia Giulia, lo stesso Ministero dell'ambiente, il Ministero dello sviluppo economico, il comune di Torviscosa e il commissario straordinario della Caffaro in amministrazione straordinaria, hanno sottoscritto, in data 2 dicembre 2016, un protocollo d'intesa, che prevede uno stanziamento di 40 milioni di euro (di cui 35 milioni di parte ministeriale e 5 milioni della regione Friuli Venezia Giulia).

Attualmente, è in corso di attivazione il tavolo di coordinamento previsto dal protocollo d'intesa per la definizione e la scrittura dell'accordo di programma, che consentirà di passare alla fase esecutiva degli interventi di bonifica dell'area, indicati in dettaglio nel protocollo d'intesa.

Con riferimento a questa fase, gli uffici dell'ARPA segnalano il ruolo particolarmente attivo che stanno svolgendo i vertici della regione Friuli Venezia Giulia.

Si tratta di un risultato straordinario, frutto della cooperazione tra gli uffici della regione, dell'ARPA, del Ministero dell'ambiente e del commissario straordinario delle società Caffaro Srl in liquidazione e Caffaro Chimica Srl in liquidazione.

Da ultimo, il commissario straordinario ha segnalato – via e-mail – che, in data 14 luglio 2017, si è tenuta presso il complesso industriale di Torviscosa la cerimonia inaugurale del nuovo impianto di cloro soda « a membrane », costruito dalla società

Halo Industries spa, in esecuzione di un obbligo contratto con la procedura e destinato a dare lavoro a circa 50 dipendenti.

Con quest'ultima operazione, il sito di Torviscosa è stato riconsegnato a un futuro industriale e occupazionale.

Si tratta di risultati di grande rilevanza per il rilancio industriale dell'area di Torviscosa, che è stato possibile raggiungere solo dopo la deperimetrazione del SIN, avvenuta con decreto ministeriale n. 222/M del 12 dicembre 2012, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 3 gennaio 2013, che ha escluso l'area lagunare e ha soppresso la figura del commissario delegato per l'emergenza nella laguna di Grado e Marano.

Invero, la perimetrazione iniziale del SIN Laguna di Grado e Marano, avvenuta con decreto ministeriale del 24 febbraio 2003, comprendeva un'area di circa 10.695 ettari, di cui 3.755 ettari a terra e ben 6.940 ettari a mare, pari al 60 per cento della laguna, sul presupposto della presenza di mercurio anche nell'area lagunare.

E, tuttavia, è accaduto che, dopo dieci anni di gestione dell'emergenza, i cospicui fondi affidati al commissario delegato per l'emergenza nella laguna (euro 93.543.582,33, di cui più della metà spesi) sono stati impiegati per carotaggi, dragaggi, per far costruire una cassa di colmata, per consulenze e progetti e, soprattutto, per remunerare i membri della struttura commissariale, ma praticamente nulla è stato fatto per l'effettivo risanamento ambientale.

Nel contempo, l'ufficio del commissario delegato per l'emergenza lagunare aveva affidato l'incarico di redigere un faraonico e irrealizzabile progetto dell'intera area del SIN, comprensiva della parte lagunare, dell'importo di 230.000.000 di euro, alla Sogesid, società *in house* del Ministero dell'ambiente, ma senza svolgere una gara a evidenza pubblica, nonostante la Sogesid fosse estranea alla struttura commissariale e, quindi, non sottoposta al cosiddetto « controllo analogo ».

Il progetto veniva approvato e imposto al commissario straordinario Caffaro (pubblico ufficiale nominato dal MISE), nonostante egli avesse vittoriosamente impugnato tutte le relative conferenze dei servizi. Soltanto nel 2012, il progetto Sogesid di 230 milioni di euro è stato annullato e, in sua sostituzione, è stato approvato il progetto redatto da Environ Italy Srl, per conto dell'amministrazione straordinaria Caffaro, di cui si è detto. Al proposito, va rilevato che l'annullamento del progetto della Sogesid è stato consequenziale al fatto, emerso nel frattempo, che la necessità del risanamento ambientale – alla stregua degli accertamenti tecnici successivamente validati – doveva ritenersi confinata all'area del sito industriale Caffaro e alla ristretta area di confluenza dei fiumi Aussa e Corno.

È accaduto, infatti, che i consulenti della procura della Repubblica presso il tribunale di Udine e della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, investiti della vicenda, hanno appurato che nelle acque lagunari vi era la presenza, non dei composti di mercurio metilato, molto dannoso per l'organismo umano, bensì del solfito di mercurio, il cosiddetto «cinabro», che è un mercurio naturale che esiste da centinaia di anni.

La vicenda penale ha portato alla richiesta di rinvio a giudizio, in data 4 maggio 2017, davanti il tribunale di Roma dei vertici – in allora – del Ministero dell'ambiente, dei Commissari delegati per l'emergenza lagunare succedutisi negli anni e dei legali rappresentanti della società Sogesid per il reato di associazione a delinquere, finalizzata al falso e alla truffa ai danni dello Stato, nonché per i reati di abuso d'ufficio, falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici e tentata corruzione, come loro rispettivamente contestati nella richiesta di rinvio a giudizio della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma.

Comunque, all'esito della deperimetrazione del SIN Laguna di Grado e Marano, rimane da chiedersi, per un verso, come sia potuto accadere che vi sia stata una iperperimetrazione del SIN, da 1 a 50, come dimensioni, rispetto alle effettive esigenze

di bonifica dell'area ex Caffaro e della foce dell'Aussa-Corno, con un enorme spreco di fondi pubblici e, per altro verso, come mai la Sogesid, società *in house* del Ministero dell'ambiente, abbia potuto svolgere per circa un decennio un ruolo così rilevante nell'intera vicenda, sponsorizzando progetti faraonici di messa in sicurezza del SIN.

5.10.2 Caffaro Brescia

Il SIN Brescia – Caffaro è un'area di 262 ettari e interessa la falda sottostante, per un'area di 2.109 ettari.

All'interno del SIN, lo stabilimento Caffaro, da cui si origina l'inquinamento, ha un'estensione di circa 11 ettari.

Nel SIN è stata rilevata la contaminazione da PCB, metalli pesanti (mercurio ed arsenico), solventi clorurati, diossine e furani, che hanno interessato diverse matrici e diversi siti:

i terreni dello stabilimento produttivo e la falda acquifera ad esso sottostante;

la falda acquifera a valle dello stabilimento per più di 20 Km di distanza;

i sedimenti e le sponde delle rogge del reticolo delle acque superficiali, a partire dalla roggia Fiumicella, dove recapitano gli scarichi dello stabilimento Caffaro;

le aree agricole ubicate in prossimità dello stabilimento produttivo;

diverse aree residenziali contaminate del comune di Brescia.

(...)

con contratto in data 7 marzo 2011, la società New Co Brescia SpA (da novembre 2014 Caffaro Brescia Srl), appartenente al gruppo SCEF (ex SCF Finanziaria Srl), ha acquisito in proprietà dalla Caffaro Chimica Srl in liquidazione, in amministrazione straordinaria, gli impianti produttivi del complesso aziendale di Brescia ed è inoltre subentrata, come locataria, nella detenzione di alcuni immobili e aree e, come comodataria, nella detenzione di impianti elettrici (che mantiene in via ordinaria e straordinaria) (...) l'operazione è stata accompagnata dall'assunzione a carico dell'acquirente dell'obbligo di pompaggio della falda.

Allo stato, la società Caffaro Brescia, in forza degli impegni contrattuali assunti con il commissario straordinario della Caffaro Chimica Srl in liquidazione, sta mantenendo in efficienza il barrieramento idraulico nell'area dello stabilimento industriale, con un costo annuo di euro 1.000.000.

La MISE (messa in sicurezza d'emergenza) consiste in un sistema di emungitura di sette pozzi, che hanno una portata complessiva di circa 1.500 mc/h.

Tuttavia, l'acqua pompata dai sette pozzi, dopo il suo utilizzo industriale (principalmente, come acqua di raffreddamento), da parte della Caffaro Brescia Srl, viene scaricata ancora inquinata nella roggia Fiumicella (un canale artificiale realizzato sia a fini irrigui, sia per l'alimentazione delle industrie presenti a sud della Caffaro), ad eccezione dell'acqua emunta dal pozzo n. 7, che viene trattata con carboni attivi e disinquinata dal PCB e dai solventi clorurati e viene altresì trattata con resine a scambio ionico per la rimozione del mercurio, ma questo solo per la portata di 400 mc/h, rispetto a quella totale di 1.500 mc/h.

Viene effettuato anche un trattamento sul pozzo n. 2, ma limitatamente solo all'eliminazione del mercurio (mediante resine a scambio ionico), mentre sugli altri inquinanti non viene effettuato nessun trattamento.

In conclusione sul punto, al momento, per le acque emunte dai restanti pozzi non viene attuato alcun trattamento, a monte del riutilizzo.

Con le modalità sopra descritte, l'acqua scaricata senza un completo trattamento e, dunque, ancora inquinata, viene immessa nel reticolo di rogge a valle del sito Caffaro,

con la conseguenza che la stessa continua a contaminare sia le acque superficiali, sia i sedimenti delle rogge di un territorio di valle per circa 22 km, estendendosi addirittura anche oltre l'area della perimetrazione attuale del SIN.

Fatto sta che, secondo i dati ARPA del 2015, vengono immessi annualmente nella roggia 200 chili di solventi clorurati e 280 chili anno di cromo esavalente, un quantitativo rilevante, sebbene nel rispetto dei limiti, ma che ha un vizio di origine, poiché parte da un quantitativo emunto di ben 13 milioni di metri cubi anno.

Questi dati rendono evidente l'inefficacia degli attuali limiti allo scarico e la necessità di nuovi limiti, che dovrebbero essere fissati in una prossima conferenza di servizi per il rinnovo dell'AIA, dove verrebbero posti nuovi limiti allo scarico per quanto riguarda il PCB.

Comunque, la veicolazione dell'inquinamento, attraverso le acque superficiali potrà cessare soltanto se e quando tutto lo scarico della società Caffaro Brescia Srl – costituito dalle acque inquinate estratte con la barriera idraulica per l'intera portata di 1.500 mc/h (pari a milioni di tonnellate di acqua inquinata all'anno) – sarà trattato con carboni attivi, fino a raggiungere il valore di concentrazione di PCB, previsto per le acque di falda dal titolo V della parte quarta del decreto legislativo n. 152 del 2006, il cui limite è 0,01 µg/l, così attuando il disinquinamento dell'area.

L'altra fonte di contaminazione delle aree a valle dello stabilimento è la falda sotterranea.

Ciò avviene perché, in realtà, la barriera idraulica sopra descritta non è efficace e non ferma completamente il flusso di acqua sotterranea, consentendo all'inquinamento di spostarsi verso valle.

Sicuramente, l'inquinamento è destinato a proseguire, poiché la causa dell'inquinamento della falda, che trova le sue origini presso lo stabilimento, è costituita dal terreno contaminato dello stesso stabilimento, terreno che viene dilavato dalle piogge con conseguente costante inquinamento della falda.

Appare, quindi, evidente che, se non si interviene a disinquinare il terreno dello stabilimento, l'inquinamento dell'intero SIN è destinato a non cessare mai.

Allo stato, è comunque necessario potenziare il sistema di barriera della falda per bloccarla con efficacia e, contemporaneamente, intervenire per depurare in modo completo gli scarichi dello stabilimento recapitanti nella roggia Fiumicella.

Tanto più, alla luce dei risultati degli ultimi monitoraggi delle acque di falda, effettuati dall'ARPA di Brescia nelle ultime campagne di settembre, ottobre e dicembre 2016, all'interno e in prossimità del sito di interesse nazionale Brescia-Caffaro, come riportati nella relazione di ARPA del mese di maggio 2017, che pongono in evidenza che la falda è ancora inquinata e confermano, altresì, che l'attuale barriera idraulica è inefficace, in quanto non riesce a bloccare la veicolazione degli inquinanti che si trasferiscono verso valle, proprio, a partire dallo stabilimento industriale.

Tutto ciò rilevato sulla situazione del sito, va detto che la Caffaro Brescia Srl – che comunque, con i limiti anzidetti, si adopra per mantenere in esercizio il barrieramento idraulico della falda – si accinge a trasferire, entro il 2019, la propria attività produttiva da Brescia a Bussi, in Abruzzo, a seguito di un accordo raggiunto con la Solvay.

Si tratta di scelta industriale adottata anche in considerazione degli elevati costi dell'energia elettrica e della vetustà dell'impianto di Brescia, pur se la società si è impegnata a proseguire in ogni caso l'attività di emungimento delle acque di falda, allo scopo di sottrarsi a possibili accuse di disastro ambientale.

In tale contesto abbastanza preoccupante, si inserisce l'opera del commissario straordinario delegato del SIN, nominato con D.I. del 17 giugno 2015 n. 178, il quale, grazie ai fondi pervenuti al SIN negli anni, da parte del Ministero dell'ambiente e della regione Lombardia, per il complessivo importo di euro 50.000.000, ha indetto una gara,

allo scopo di realizzare nell'area dello stabilimento (pari a 11 ettari, rispetto all'area dell'intero SIN che è di 250 ettari) due progetti, il primo, concernente la ricostruzione di una nuova barriera idraulica, idonea a fermare gli inquinanti, il secondo progetto riguarda il risanamento delle matrici ambientali suolo e sottosuolo.

Per la bonifica dell'intero territorio inquinato e, in particolare, per i suoli agricoli privati, in mancanza di fondi adeguati e non essendo comunque programmabile una bonifica che comprenda l'intera area inquinata del SIN, a motivo delle sue eccessive dimensioni, il commissario delegato si sta prodigando per individuare tipologie di coltivazioni, che evitino la trasmissione di questi inquinamenti attraverso la catena alimentare, considerato – per fare un esempio – che il chicco (il mais, il grano, l'orzo, il triticale) non è toccato dall'inquinamento.

Nel corso di questa stagione e della prossima del 2018 l'ATS (Agenzia di tutela della salute) ha programmato di raccoglierà un numero di campioni, tale da poter affermare con tranquillità quali prodotti siano edibili, a seguito di valutazione caso per caso (del tipo, « questo sì, questo no », « questo sì a queste condizioni »).

Tutto ciò, in considerazione del fatto che il tema, proprio a causa delle sue dimensioni, non può essere se non quello della « convivenza in sicurezza ».

Quanto alle aree pubbliche, il comune di Brescia, d'intesa con il commissario delegato, ha già proceduto alla bonifica di alcuni parchi e giardini pubblici: uno, è collocato in uno dei quartieri del SIN dove la bonifica è stata già completata (scuola Divisione Acqui), mentre una seconda bonifica effettuata riguarda due scuole, la Calvino e la Deledda, che sono poste fuori dal SIN.

Inoltre, all'interno del SIN, è stata completata la bonifica dell'area di via Milano – via Nullo ed è stato approvato il progetto esecutivo per la bonifica di altri due parchi all'interno del SIN e, cioè, il parco di via Passo Gavia, quartiere Primo Maggio, e l'ex infrastruttura di atletica leggera Calvesi.

Quanto al danno ambientale del SIN di Brescia-Caffaro (...) la valutazione dell'ISPRA del mese di settembre 2016 ne riduce la stima rispetto alla precedente del 2009, portandola dal valore complessivo di 1.452.807.700 di euro (ovvero di 1.553.807.700 di euro, quale risulta dalla stima allegata alla nota trasmessa al Ministero dell'ambiente in data 5 febbraio 2009) a un valore che si attesta tra un minimo di euro 43.911.290 e un massimo di euro 95.598.690.

In realtà, va osservato che, se la valutazione ISPRA del danno ambientale nel SIN di Torviscosa pecca per eccesso, viceversa, per quanto riguarda il SIN di Brescia-Caffaro si è in presenza di una valutazione, che appare del tutto inadeguata.

In particolare, per la bonifica dei terreni contaminati all'interno dello stabilimento, con la prima stima ISPRA del 2009, era stata ipotizzata l'asportazione integrale dei terreni contaminati e il loro smaltimento in discarica, con un costo totale di euro 209.886.220, per un volume ipotizzato di 928.700 metri cubi di terreno, mentre, per quanto concerne la falda sottostante lo stabilimento, ISPRA nella relazione preliminare del 2009 aveva ipotizzato un intervento di bonifica attraverso la tecnologia *pump & treat*, con la realizzazione di sei pozzi di emungimento e la costruzione di un impianto di trattamento delle acque, i cui costi di realizzazione e di esercizio per dieci anni ammontavano a 710.650.000 di euro.

Viceversa, nella valutazione del 2016, per la bonifica dei terreni contaminati all'interno dello stabilimento, ISPRA ha effettuato una valutazione più mirata, rispetto alla prima stima, in quanto ha proposto una bonifica con asportazione parziale dei terreni contaminati e una messa in sicurezza sulla parte restante dei terreni, riducendo così notevolmente i costi per la bonifica integrale prospettati con la valutazione del 2009, fino a un massimo dell'importo di 50.307.900 di euro.

Per quanto concerne la falda sottostante lo stabilimento, nella valutazione del 2016,

ISPRA prevede solo il potenziamento della barriera idraulica, comprensivo degli oneri di gestione per cinque anni, con un costo totale variabile da 1.950.000 di euro a 12.775.000.00 di euro, a seconda che la gestione venga fatta da Caffaro o dall'amministrazione pubblica, con conseguente notevole riduzione dei costi.

In realtà, entrambe le due ultime valutazioni di ISPRA non appaiono convincenti, posto che, per quanto riguarda il mantenimento dell'attuale barrieramento delle acque di falda, si tratta di valutazione superata dalle iniziative assunte dal commissario straordinario delegato del SIN, il quale ha già svolto una gara di appalto avente ad oggetto la progettazione di una nuova barriera idraulica specifica, in considerazione del fatto acclarato che l'attuale barriera idraulica è del tutto impropria, poiché non è stata progettata a tale scopo, ma sono stati sfruttati i pozzi già esistenti, costruiti nel tempo nell'area industriale per esigenze produttive e da questa ragione di fondo trae origine anche il grande emungimento delle acque, di cui si è detto.

Per quanto riguarda l'intervento sul suolo nell'area dello stabilimento industriale, non v'è dubbio che, tra la bonifica per asportazione e smaltimento completo dei terreni, al costo di circa 210 milioni di euro – che sicuramente è garantista al massimo – e la messa in sicurezza con asportazione parziale dei terreni, al costo di circa 50 milioni di euro, che però non garantisce l'efficacia di bonifica, si possono individuare altri sistemi di intervento, che non prevedono l'asportazione dei terreni, ma il loro disinquinamento sul posto, quali la biodegradazione delle sostanze organiche inquinanti o il loro desorbimento termico o il lavaggio del terreno, tutti processi meno costosi dell'asportazione e smaltimento completo dei terreni, ma che garantiscono la stessa efficacia di bonifica.

In tal senso, come si è visto, si sta correttamente muovendo l'Ufficio del commissario straordinario delegato del SIN di Brescia- Caffaro, ma di ciò la valutazione ISPRA non ha tenuto conto alcuno.

5.10.3 Bacino del Fiume Sacco

Il SIN, che nell'originaria perimetrazione del decreto ministeriale n. 4352 del 31 gennaio 2008 comprendeva il territorio di 62 comuni nella provincia di Frosinone, con decreto ministeriale n. 321 del 22 novembre 2016, è stato ripermetrato, sulla base di un progetto predisposto dalla regione Lazio e dall'ARPA Lazio e, attualmente, comprende 19 comuni – di cui 4 in provincia di Roma e gli altri nella provincia di Frosinone – tutti perimetrati all'interno di un'unica area, che parte da Colferro e arriva a Ceprano.

In particolare, i comuni compresi nel SIN sono i seguenti: Anagni, Arce, Artena, Castro dei Volsci, Ceccano, Ceprano, Colferro, Falvaterra, Ferentino, Frosinone, Gavignano, Morolo, Paliano, Pastena, Patrica, Pofi, Segni, Sgurgola, Supino.

Va subito precisato che sono comprese nel SIN non le intere aree comunali, bensì solo parte delle stesse e, precisamente, le aree industriali di Colferro, di Anagni, di Ferentino, di Frosinone, di Ceccano e di Ceprano, nonché le aree ripariali a destra e sinistra del fiume Sacco, per circa un chilometro, ivi incluse le aree commerciali, industriali, residenziali, nonché le zone agricole dei restanti comuni.

In precedenza, – a seguito del rilevamento in un campione di latte proveniente da un'azienda bovina situata nel comune di Gavignano (RM) di concentrazioni di betaesaclorocicloesano (β -HCH), superiori al livello limite di 0,003 mg/kg, consentito dalla normativa comunitaria – con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2005, era stato dichiarato lo stato di emergenza socio-economico-ambientale nel bacino del fiume Sacco ed era stato nominato un Commissario delegato per l'emergenza.

Lo stato di emergenza socio-economico-ambientale nel bacino del fiume Sacco ha interessato, dapprima, il territorio dei comuni di Colleferro, Segni e Gavignano nella provincia di Roma, nonché il territorio dei comuni di Paliano, Anagni, Ferentino, Sgurgola, Morolo e Supino nella provincia di Frosinone e, successivamente a partire dall'anno 2010, anche i comuni di Frosinone, Patrica, Ceccano, Castro dei Volsci, Pofi, Ceprano e Falvaterra, nelle fasce di esondazioni 100 metri a sinistra e destra idraulica del fiume Sacco.

I poteri del commissario delegato per l'emergenza sono cessati a fine 2012, a seguito del venir meno di tutte le strutture commissariali, per effetto della riforma della regolamentazione della protezione civile.

Ad oggi, per i primi nove comuni, vige un'interdizione totale all'utilizzo di quei terreni, nel senso che non soltanto vi è divieto di vendita del prodotto, ma addirittura di allevamento e di coltivazione.

Viceversa, per i sette comuni successivamente affidati alla competenza dell'ufficio commissariale è stata fatta un'interdizione relativa, con l'obbligo di svolgere le analisi sui prodotti agricoli, prima della loro immissione sul mercato.

Comunque, dopo gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica parziale dei siti, effettuati nelle aree comunali anzidette dall'ex ufficio commissariale fino all'anno 2012, non vi sono stati altri interventi.

Invero, dopo l'anno 2012, vi è stata una fase di stallo, determinata dall'avvenuto declassamento dell'originario SIN Bacino del fiume Sacco (quello che comprendeva 62 comuni), disposto con decreto del Ministero dell'ambiente n. 7 in data 11 gennaio 2013. Quest'ultimo decreto è stato impugnato dalla regione Lazio davanti al TAR Lazio, che lo annullato, con sentenza n. 7586/2014 del 17 luglio 2014.

Quindi, dal 2014 al 2016, vi è stata una intensa attività, che ha visto numerose conferenze di servizio, con la partecipazione dell'autorità di bacino, del Ministero dell'ambiente, dell'ARPA, del regione Lazio, dei comuni interessati, oltre che di varie associazioni.

All'esito di questo processo condiviso, il SIN è stato ripermetrato con decreto ministeriale n. 321 del 22 novembre 2016 e « soggetto attuatore » è la regione Lazio.

Le fonti attive dell'inquinamento sono più di una e partono da Colleferro, fino ad arrivare alla confluenza del Sacco col Liri arricchite, purtroppo, di altre contaminazioni, sicché l'alfa, il beta e il gamma esaclorocicloesano sono soltanto parte dei *marker* che si ritrovano all'interno delle matrici ambientali.

E così, solo per fare qualche esempio, a Ceprano, sotto le presse di un'ex industria dell'indotto automobilistico è stato trovato di tutto e di più, a livello di farmaci e di farmaceutica in generale. Si tratta di circa 250 fusti interrati a pochi metri dalla sinistra idraulica del fiume Sacco.

Sul territorio di Anagni, oltre a un impianto di produzione pneumatici e di incenerimento degli stessi, vi è un ex sito bellico, come una polveriera, che ha un'estensione di circa 140 ettari.

A Frosinone vi è l'ex discarica Le Lame, che si estende su una area di circa 46.500 metri quadri, compresa tra il fiume e la strada di Via Le Lame, che contiene 650.000 metri cubi di materiale, in gran parte mineralizzato, corrispondente a circa 700.000 tonnellate e che è posizionata a qualche centinaio di metri di distanza da un fiume, il cui letto è posto a un livello inferiore rispetto al terreno della discarica.

La discarica è stata sottoposta a sequestro preventivo e vi anche un procedimento penale in corso per il reato di avvelenamento delle acque, in quanto il percolato della discarica ha raggiunto la falda acquifera sottostante, inquinandola con l'apporto di metalli pesanti (in particolare alluminio, ferro, manganese, bario, nichel e piombo).

Secondo l'opinione di tutti gli operatori, nel caso di specie, occorre operare un *landfill*

mining, cioè, la completa rimozione del deposito di rifiuti, al fine di perseguire la bonifica della discarica inquinante.

Tuttavia, il *landfill mining* (...) richiede risorse finanziarie di circa 70-80 milioni di euro, somma questa che non è nella disponibilità della amministrazione comunale. Dunque, dovrebbe intervenire il Ministero dell'ambiente, trattandosi di area ricompresa in un SIN.

Infine, nell'area industriale di Colleferro sono presenti due distinti siti Caffaro e, cioè, lo stabilimento per la produzione del benzoino e derivati, con superficie di circa 1,6 ettari, di proprietà della società Se.Co.Sv.Im, e lo stabilimento per la produzione dei chetoni, con superficie di circa 5,3 ettari, di proprietà della stessa Caffaro Srl.

L'area dello stabilimento Caffaro-Benzoino, previo smantellamento degli impianti, è stata già bonificata nel 2012 dall'ufficio commissariale, per la matrice suolo e sottosuolo.

Invero, i terreni contaminati dal lindano, subentrato al DDT, quando quest'ultimo venne dichiarato fuorilegge, sono stati smaltiti in un sarcofago, nella sostanza un bunker, denominato « ARPA 1 » e il collaudo delle opere è intervenuto nel mese di marzo 2013.

Per effettuare la bonifica dell'area occupata dallo stabilimento dei chetoni-fenilglicina, è necessaria la costruzione di un secondo bunker, denominato «ARPA 2», situato accanto al primo, per il quale il commissario straordinario per l'emergenza aveva indetto una gara, che si è svolta in regime emergenziale derogatorio della normativa ordinaria.

A tale proposito, l'allora ufficio commissariale aveva perfezionato un accordo con il soggetto obbligato Se.Co.Sv.Im. Srl, proprietaria del comprensorio di Colleferro, in virtù del quale quest'ultimo si è impegnato a concorrere alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza permanente del sito « ARPA 2 », con un contributo corrispondente all'80 per cento della somma necessaria per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori, che è pari alla somma di euro 8.765.402,82.

Nelle attività di realizzazione dell'opera anzidetta, come pure nella bonifica dell'area Caffaro Chetoni, la regione Lazio è subentrata al commissario straordinario delegato per l'emergenza.

A seguito dell'avvenuta perimetrazione del SIN la competenza è passata al Ministero dell'ambiente, che si avvale della regione Lazio, quale soggetto attuatore.

Peraltro, va detto che, nel corso degli anni, vi sono stati numerosi *hotspot* rimossi nell'area Chetoni-Fenilglicina, fino a creare una cosiddetta collina antropica, lì dove i terreni inquinati sono stati messi in sicurezza, in attesa della loro destinazione finale ad « ARPA 2 ».

Il barrieramento idraulico finalizzato ad intercettare le acque di falda è, al momento, attivo per entrambe le aree Caffaro.

La Caffaro Srl in liquidazione, prima di essere dichiarata insolvente e posta in amministrazione straordinaria nell'anno 2009, aveva realizzato un impianto di messa in sicurezza d'emergenza dell'acquifero, costituito da alcuni pozzi che emungono queste acque, le trattano e le portano nel depuratore consortile del Centro Servizi Colleferro (CSC).

A partire dal 30 aprile 2010, per la gestione dell'impianto, dapprima, l'ufficio commissariale e, successivamente la regione Lazio, a partire dall'anno 2013, hanno agito in sostituzione e in danno della società Caffaro Srl in amministrazione straordinaria, che si è sottratta agli obblighi di gestione, per mancanza di fondi.

Infine, la relazione tratta il problema relativo alla valutazione del danno ambientale di Caffaro Colleferro.

Come si è visto, la valutazione ISPRA del 2016 ne riduce la stima dall'importo di euro 660.902.973,60 a euro 381.822.500, tenuto conto del fatto che l'area dello stabilimento per la produzione del benzoino e derivati era già stata in parte bonificata per la matrice

suolo e sottosuolo dall'ex ufficio commissariale, sin dal 2012, mentre per la matrice acque sotterranee era in corso l'azione di messa in sicurezza.

Pertanto, nel 2016, ISPRA ha valutato i costi per la fruibilità ambientale solo dell'area Chetoni-Fenilglicina, con la previsione che, ai fini del riutilizzo industriale delle aree anzidette, vadano effettuati interventi su suolo e soprassuolo con una spesa dell'importo di euro 1.360.000.

(...)

ISPRA sembra ignorare del tutto nell'ultima valutazione l'esistenza del progetto relativo all'esecuzione di lavori di bonifica del sito, già approvato da parte della conferenza dei servizi del 25 marzo 2012, che prevede che i suddetti lavori di bonifica, con un costo complessivo di euro 1.337.428,97, saranno avviati dopo la realizzazione presso il sito ARPA 2 – nell'ambito dei lavori di messa in sicurezza permanente – di una vasca di confinamento definitivo, dotata di sistemi di fondo e di coperture impermeabili, atta a ricevere i terreni contaminati attualmente presenti nel sito Caffaro Chetoni.

Ancora, per i suoli ripariali destinati ad utilizzo agricolo, ISPRA, nel 2016, ribadisce la propria valutazione preliminare del danno elaborata nel 2010, che prevedeva interventi di bonifica integrale per il ripristino ambientale dei luoghi tramite attività di scavo, trasporto, smaltimento e ripristino quote piano campagna su una fascia di 500 metri, lungo i 30 km del fiume Sacco (superficie di 1.500 ettari), per i quali l'ufficio commissariale aveva accertato lo stato di contaminazione, con la previsione di un costo per tali interventi di euro 361.500.000. Sul punto, in particolare, ISPRA ritiene insufficiente la valutazione dell'ex ufficio commissariale, che aveva stimato una spesa complessiva per il ripristino di euro 12.000.000, mediante il ricorso a programmi di sperimentazione di coltivazioni di biomasse destinate alla trasformazione agroenergetica, individuate specificatamente nella tipologia dei pioppi a turno breve (*Short Rotation Forestry*).

In realtà, a parte la considerazione che le zone inquinate, agricole e non, comprese nel SIN hanno una estensione di 1.000 metri, a destra e a sinistra del fiume Sacco (e non di 500 metri), la necessità, sostenuta dall'ISPRA, dell'asportazione e del successivo smaltimento dei suoli ripariali destinati ad utilizzo agricolo, con un costo di euro 361.500.000 (circa 300 euro al metro cubo), è priva di realismo, ove si ponga mente al fatto che le aree agricole da bonificare sono quelle ripariali, cioè, quelle che vengono invase dalla piena del fiume Sacco, che riversa periodicamente i propri inquinanti sui terreni di confine con le acque.

Di conseguenza, non ha senso l'asportazione i terreni, se il problema dell'inquinamento di tali aree è destinato a ripresentarsi, subito dopo la piena del fiume, posto che i terreni ripariali da rimuovere costituiscono sorgente secondaria di contaminazione, in quanto la sorgente primaria è costituita proprio dalle acque inquinate del fiume Sacco.

Viceversa, è condivisibile il programma di fitorisanamento-fitodepurazione, avviato dall'amministrazione regionale del Lazio, quali presidi totalmente naturali, che permettono il sensibile abbattimento degli inquinanti presenti nelle matrici ambientali, mediante la piantumazione di specie vegetali aventi specifiche caratteristiche, in base all'inquinante da aggredire e, cioè, mediante il ricorso a sistemi di bonifica integrati (fitodepurazione + enzimi + microorganismi). Si tratta di un sistema più efficace rispetto all'uso di biomasse, già utilizzato dall'ex ufficio commissariale, in quanto quest'ultimo contribuisce all'aggravamento dell'inquinamento atmosferico dell'area, attraverso la combustione.

Viceversa, non viene contestato il costo della la bonifica integrale dei sedimenti del fiume Sacco, pari a euro 18.832.500.

A tale costo deve essere aggiunto quello di euro 2.451.000, concernente la falda

sottostante i due stabilimenti Caffaro, con la realizzazione di 4 pozzi di emungimento e la costruzione di un impianto di trattamento delle acque, i cui costi di realizzazione e di esercizio, ISPRA nel 2016 ha inspiegabilmente escluso, ritenendo sufficiente il semplice potenziamento della barriera idraulica esistente, con un costo quinquennale di gestione stimato in euro 130.000.

Si tratta di valutazione, che prescinde dalla verifica dell'efficienza del barrieramento idraulico, verifica oggi affidata al Ministero dell'ambiente e alla regione Lazio, che sta proseguendo la gestione dell'impianto.

In conclusione, per le considerazioni svolte nel corso della relazione e riprese in questa sede, si ritiene che anche l'attuale stima del danno ambientale da parte di ISPRA non sia corrispondente alla realtà e che, in realtà, sia più corretta la stima di euro 34.620.328,97 (1.337.428,97 +2.451.000 +18.832.000 +12.000.000).

Tuttavia, non può essere sottaciuto che, anche in quest'ultimo caso, ci si trova di fronte a mere valutazioni, e non in presenza di progetti operativi o di protocolli di intesa, come viceversa accaduto per il SIN di Torviscosa.

Si tratta di un dato non di poco conto, ai fini dell'ammissione al passivo del credito per il ripristino ambientale vantato dal Ministero dell'ambiente nei confronti delle società SNIA SpA in A. S., considerato che i giudici di merito di Udine e di Milano non hanno attribuito alcuna valenza probatoria alle semplici valutazioni del danno ambientale, nella specie, quelle di ISPRA, per la semplice ragione che, per l'appunto, si tratta di semplici valutazioni, che non corrispondono a costi effettivi, dal momento che non rappresentano dati desunti da accertamenti svolti sulle condizioni « attuali » di inquinamento dei siti, né da progetti di bonifica quantomeno presentati, pur se non ancora regolarmente approvati.”

Relazione territoriale sulla regione Campania

Approvata dalla Commissione il 28 febbraio 2018

5.11 Napoli Bagnoli-Coroglio

Il SIN Bagnoli Coroglio è stato ripermetrato con decreto ministeriale 8 agosto 2014. Sono di competenza ministeriale le aree ex industriali (ex Ilva ed ex Eternit) e quelle immediatamente limitrofe nonché la colmata, gli arenili, i fondali antistanti e la ex discarica “Cavone degli Sbirri”. Per le residue aree non comprese nel perimetro la competenza del procedimento è regionale.

Con ordinanza n. 70 del 2011 integrata con ordinanza n. 74 del 2011 il commissario delegato, ai sensi dell'articolo 9, comma 6, ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3849 del 2010, preso atto del nulla osta rilasciato dal Ministero dell'ambiente, nota prot. n. 30555/TRI/DI/VII-II, disponeva il trasferimento al comune di Napoli delle opere, interventi e procedimenti concernenti le attività di bonifica nei siti di interesse nazionale di Napoli Orientale e Bagnoli-Coroglio.

Successivamente la legge 11 novembre 2014, n. 164, recante “Bonifica ambientale e rigenerazione urbana SIN Bagnoli-Coroglio” ha introdotto disposizioni finalizzate al risanamento ambientale e di rigenerazione urbana per le aree di rilevante interesse nazionale.

In base all'articolo 33 di siffatto provvedimento legislativo la competenza esclusiva dello Stato su tale sito si realizza attraverso un commissario straordinario di Governo e

un soggetto attuatore (Invitalia SpA), così come individuati con successivi decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 settembre 2015 e decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 ottobre 2015.

Il provvedimento legislativo di cui alla legge n. 164 del 2014 arriva a seguito di una tormentata storia del sito in oggetto.

Ed infatti nelle date del 8 e 30 aprile 2013 il tribunale di Napoli disponeva il sequestro preventivo dell'area industriale ex Ilva ed ex Italsider di Bagnoli, in disponibilità della Bagnoli Futura SpA, società del comune di Napoli, con contestuale nomina del Presidente pro tempore della Bagnoli Futura SpA quale custode giudiziario "dinamico" di dette aree incaricato di adottare le iniziative e misure tecniche necessarie a scongiurare il protrarsi della situazione di pericolo.

A seguito del fallimento della Bagnoli Futura SpA, dichiarato dalla sezione Fallimentare del tribunale di Napoli con sentenza n. 188 del 2014, in data 3 luglio 2014, il tribunale di Napoli revocava il sequestro preventivo di dette aree affidando la custodia e gestione delle medesime ai competenti curatori fallimentari.

In data 2 dicembre 2014 si è nuovamente proceduto al sequestro dell'area ex Italsider come disposto dall'ordinanza di sequestro preventivo del tribunale del riesame di Napoli con la contestuale nomina del direttore generale della direzione per la tutela del territorio e delle risorse idriche (ora direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque) del Ministero dell'ambiente, quale custode giudiziario dinamico delle aree poste sotto sequestro, senza l'attribuzione di risorse finanziarie e strumentali da destinare allo scopo.

Al fine di garantire l'adozione delle iniziative necessarie al superamento della situazione di pericolo ambientale a tutela della pubblica incolumità nelle aree ex Ilva ed ex Italsider e nell'area della colmata a mare, oggetto di sequestro, da effettuarsi da parte del custode giudiziario, nell'ambito delle funzioni allo stesso attribuite dal tribunale di Napoli con il provvedimento del 21 novembre 2014 il direttore generale del dicastero, in data 16 aprile 2015, ha stipulato un accordo di programma con il comune di Napoli, per interventi pari ad un importo complessivo di euro 4.500.000, a valere sulla disponibilità residua delle risorse precedentemente stanziare dal Ministero dell'ambiente per il SIN di Napoli Bagnoli-Coroglio (per la rimozione della colmata e la bonifica dell'area marina di cui all'accordo di programma Quadro del 2007, anticipatamente cessato), e trasferite nel bilancio del comune di Napoli.

Nel rispetto di quanto previsto nell'accordo, il dicastero ed il comune di Napoli, quest'ultimo in qualità di soggetto erogatore delle risorse finanziarie, hanno stipulato n. 2 convenzioni attuative con Invitalia SpA e con Ispra.

Il comune è altresì soggetto attuatore diretto per i monitoraggi, per le attività di mantenimento in esercizio degli impianti esistenti e per la gestione dei servizi, in particolare, di vigilanza e guardiania.

L'articolo 33 del decreto legge n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, modificato dall'articolo 11, comma 16-*quater*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 6 agosto 2015, n. 125, ha dunque previsto la nomina di un Commissario straordinario di Governo e di un soggetto attuatore, cui sono attribuiti i compiti per il risanamento ambientale e la rigenerazione urbana del sito in questione.

In particolare, la summenzionata norma ha disposto l'individuazione, quale soggetto attuatore del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio, dell'agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti (Invitalia) SpA, in quanto società *in house* dello Stato.

Al riguardo, la norma prevede che il commissario ed il soggetto attuatore debbano

provvedere alla “formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana (...) anche in deroga agli articoli 252 e 252-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, per i soli profili procedimental”.

In attuazione del citato disposto normativo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 settembre 2015, è stato nominato il commissario straordinario nella persona del dottor Salvatore Nastasi mentre con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2015 è stata istituita la cabina di regia prevista dall’articolo 33 - insediata in data 1 dicembre 2015 - ed è stata formalmente nominata Invitalia SpA quale soggetto attuatore.

In data 22 dicembre 2015 è stata stipulata tra il commissario straordinario e Invitalia la convenzione per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni del soggetto attuatore al fine della predisposizione del programma di risanamento ambientale e di riqualificazione urbana.

In data 30 marzo 2016 Invitalia ha presentato la proposta di programma, acquisendo in fase consultiva anche le proposte di intervento del comune di Napoli (piano urbanistico attuativo e mozione del consiglio comunale del 16 marzo 2015).

Con decreti del commissario straordinario del 10 giugno e del 16 giugno 2016, previo parere favorevole dell’Anac, sono stati approvati gli interventi ai fini dell’avvio delle seguenti procedure:

- a) piano di caratterizzazione integrativa delle aree ex Ilva ed ex Italsider sottoposte a sequestro giudiziario, nonché della restante area già di proprietà di Bagnoli Futura;
- b) interventi di messa in sicurezza di emergenza dell’area di colmata ed indagini propedeutiche alla messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda;
- c) manutenzione arenile Zona Nord;
- d) ripascimento arenile e nuova difesa spondale.

Si è altresì sottoscritto tra prefettura ed Invitalia in data 6 aprile 2016 un protocollo di legalità finalizzato alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata.

E’ del 24 maggio 2016 poi la sottoscrizione di protocollo di vigilanza collaborativa tra Presidenza Consiglio dei ministri, commissariato straordinario, soggetto attuatore e Anac.

L’accordo interistituzionale del 19 luglio 2017

Così Salvatore Nastasi in data 11 ottobre 2017: “Il 19 luglio 2017 è stato firmato un accordo interistituzionale tra il Governo, la regione e il comune di Napoli. Si tratta di un grande risultato politico, oltre che amministrativo, perché finalmente siamo tutti dalla stessa parte e sullo stesso tavolo per arrivare a un obiettivo condiviso, quello della bonifica e della rigenerazione urbana di Bagnoli”

(...)

L’accordo del 19 luglio 2017, intercorso tra Governo, regione Campania e comune di Napoli, riveste importanza determinante nel processo di riqualificazione di Bagnoli come correttamente sottolineato dal commissario straordinario e proprio per le ragioni dallo stesso esplicitate: ha posto fine ad una serie di polemiche e contenziosi tra il Governo e il comune di Napoli che negli ultimi anni non avevano certo favorito le attività di bonifica.

A seguito infatti di ricorso in sede amministrativa presentato dal comune di Napoli, il Consiglio di Stato aveva rimesso alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale dei commi 3, 9, 10, 13 dell’articolo 33 della legge 11 novembre 2014, n.

164, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera m) e terzo comma e 118, primo comma, della Costituzione.

Il comune lamentava che nelle ipotesi, come quelle del caso di specie, in cui l'esercizio del potere amministrativo incideva, oltre che in modo preminente su materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche su materia di competenza concorrente, occorreva che fosse garantito l'adeguato coinvolgimento della regione ed una specifica valorizzazione anche del ruolo del comune.

Attraverso l'accordo citato, le parti, superando i suindicati contrasti, si sono impegnate a condividere sia gli obiettivi strategici di sviluppo dell'area, sia la disciplina delle modalità di concertazione a livello tecnico degli interventi ricompresi nel programma di rigenerazione urbana da realizzarsi da parte del soggetto attuatore, nonché di accelerazione delle relative procedure autorizzative ed esecutive nel rispetto del quadro normativo di riferimento.

Con lo stesso accordo sono state definite le destinazioni d'uso dell'area, che rappresentano, insieme ai risultati della caratterizzazione e dell'analisi di rischio, il punto di partenza per l'aggiornamento e il perfezionamento del piano di risanamento ambientale e di riqualificazione urbana.

Dal confronto tra il progetto approvato di Invitalia del 2016 e quello frutto dell'intesa del luglio 2017 emergono alcune diversità: si prevede ad esempio la realizzazione della spiaggia pubblica con la passeggiata e con lungo mare fruibile essendo state eliminate le strutture di attività e servizi tra parco e spiaggia; il cosiddetto "miglio azzurro" previsto nell'area ex Cementir risulta arretrato mentre la suddetta area sarà coinvolta nel progetto di parco urbano.

Si prevede inoltre la conservazione del Borgo di Coroglio con recupero e riqualificazione dei volumi residenziali.

(...)

Il SIN comprende dunque diverse aree e precisamente: l'Area Cavone degli Sbirri, l'Area Spiaggia di Bagnoli, l'Area ex Ilva-Italsider ex Eternit, l'Area Città della scienza, l'Area Spiaggia di Coroglio, l'Area Basi Srl (ex Cementir), altre aree private.

Così il commissario Salvatore Nastasi nel corso dell'audizione del 19 gennaio 2017: "l'area di rilevante interesse nazionale coincide con il sito di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio perimetrato dal decreto del Ministro dell'ambiente dell'8 agosto 2014 (...) Come vedete, abbiamo 195 ettari. La stragrande maggioranza è l'area ex Ilva Italsider ex Eternit, l'area Cementir, quindi privata, 686 ettari; area Fondazione Idis Città della scienza, 73; aree limitrofe, completamente piccoli privati, 268; l'ex discarica Italsider Cavone degli Sbirri, sempre di proprietà privata, 5 ettari; la famigerata colmata, ben 18 ettari; gli arenili di Bagnoli-Coroglio, di proprietà demaniale, quindi autorità portuale, 13,22, per un totale di 247,49 ettari di aree a terra. Le aree a mare di competenza, delimitate nel SIN, decreto del Ministro dell'ambiente, sono di 14,75 ettari: come vedete un'area estesissima..."

Aree ex Ilva – Italsider – ex Eternit (Bagnoli Futura)

L'area in oggetto ha una storia "difficile" per vari motivi.

In primo luogo si richiama quanto riferito già nell'audizione del 19 gennaio 2017 da parte del commissario Nastasi: "sono più di cento anni che si discute della questione ex area Ilva. L'Ilva di Bagnoli è stata inaugurata nel 1910, nel 1993, quasi 24 anni fa, è stata chiusa la fabbrica, nel 1998 abbiamo la prima variante occidentale del piano regolatore, e quindi la costruzione del primo SIN, del 2004 è il nuovo piano regolatore di Napoli, del 2002 la costruzione di Bagnoli Futura, quindi quasi parallela, poco prima, del 2005 l'approvazione del piano urbanistico, quello a cui adesso vedrete che facciamo riferimento.

Del 2005, è il primo avvio delle bonifiche da parte della società Bagnolifutura. Su queste bonifiche c'è poi la questione del procedimento penale. Del 2009 è la variante al PUA, del 2011 la variante al PUA, del 2013 l'inizio della fase acuta del processo penale, con il sequestro delle porzioni delle aree, del 2014 il fallimento di Bagnoli Futura e del 2015 l'intervento legislativo..."

Dure le considerazioni dell'amministratore delegato Invitalia, Domenico Arcuri: "Questa vicenda è cominciata 24 anni fa. In questo momento, la società, interamente posseduta dalla pubblica amministrazione locale, che ne era stata proprietaria, è fallita, oltre il 50 per cento delle aree è sottoposto a un sequestro in quanto contenenti potenziali prove di reati ai sensi del procedimento penale in corso. Sull'area sono stati fatti degli investimenti, per un ammontare rilevante, interamente con fondi pubblici. Questi investimenti hanno a che fare, da un lato, con il presunto avvio delle attività di bonifica, la cui qualità, validità e compatibilità normative sono contestate dalla procura e hanno portato al sequestro; per un'altra parte, con la realizzazione di alcune opere edilizie o civili, oggi presenti sul sito, la maggioranza delle quali non è mai stata collaudata, ponendo quindi anche un problema di validità del finanziamento europeo che era stato ottenuto per realizzarle. Inoltre, nessuna di esse è stata messa né a reddito né a disposizione dei cittadini.

Esistono poi alcuni altri oggetti che la Soprintendenza per i beni culturali del luogo ha definito siti di archeologia industriale, e che quindi hanno un impatto rilevante sulla potenziale successiva valorizzazione, perché sono intoccabili. Uno di essi è l'altoforno, che ha anche una dimensione di qualche rilievo. Esiste una colmata, che avete visto, che da almeno un decennio deve essere rimossa ai sensi di una norma tuttora vigente che non è mai stata né rimossa né tanto meno messa in sicurezza. Esiste una situazione che si è tristemente stratificata in questi 24 anni, la cui complessità spesso sfugge. Non soltanto o semplicemente in questo luogo in ventiquattro anni non è accaduto nulla. Se non fossi audito da un'autorevole Commissione parlamentare e potessi essere un po' ironico, dovrei dire: magari non fosse successo nulla. Oggi ci troveremmo in una condizione differente nel dover affrontare questa questione".

L'area in esame, comprende le aree ex Ilva, ex Italsider ed - ex Eternit.

L'avvio dell'impianto siderurgico dell'Ilva a Bagnoli risale all'inizio del '900 cui seguirono l'installazione dello stabilimento Eternit (produzione manufatti in cemento-amianto) e l'acquisizione di nuovi spazi mediante riempimenti a mare con scorie e scarti di lavorazione (attuale area di "colmata a mare").

In seguito alla crisi del mondo industriale avvenne la progressiva chiusura degli opifici, nel 1985 dell'Eternit ed agli inizi degli anni '90 dell'Ilva. Una volta chiusa l'area industriale della zona di Bagnoli fu pianificata la sua trasformazione urbanistica ed il suo recupero ambientale.

Le aree sono state per lungo tempo di proprietà della società Bagnoli Futura SpA, partecipata del comune che avrebbe dovuto provvedere all'opera di bonifica e riqualificazione ambientale.

Tuttavia l'articolo 33 della legge n. 164 del 2014, come modificato al comma 12 dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21, ha stabilito che è trasferita al soggetto attuatore la proprietà delle aree e degli immobili di cui è titolare Bagnoli Futura in fallimento e alla procedura fallimentare andrà corrisposta una somma corrispondente al valore di mercato rilevato dall'Agenzia del demanio alla data del trasferimento.

Il decreto di trasferimento va trascritto con conseguente estinzione di tutti i diritti gravanti sulle aree e con la cancellazione di tutte le trascrizioni.

L'operato della società Bagnoli Futura è stato ed è tuttora oggetto di indagini giudiziarie e di un processo di cui si dirà più approfonditamente nei paragrafi successivi. La curatela fallimentare ha proposto ricorso al TAR Napoli avverso il decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2015, ritenendo il procedimento di espropriazione intervenuto in violazione dei principi di legalità e di giusto indennizzo. Con sentenza del 20 luglio 2016 il TAR ha rigettato il ricorso, ritenendo insussistente la violazione del principio di legalità ex articolo 42 Costituzione in quanto l'espropriazione è avvenuta con legge e sussistevano giusti motivi di interesse generale per la sottrazione della proprietà alla società fallita ravvisabili nell'urgenza di avviare le attività di bonifica del sito a tutela dell'interesse pubblico alla salute e alla difesa dell'ambiente; inoltre è stato previsto *ex lege* un giusto indennizzo commisurato al valore dei beni espropriati.

Il contenzioso ha visto, allo stato, prevalere le ragioni del commissario straordinario.

Così Salvatore Nastasi in data 11 ottobre 2017: “Il 10 luglio 2017 Invitalia è entrata in possesso dell'area degli immobili in maniera definitiva. La trascrizione immobiliare era avvenuta prima del decreto legge, ma il possesso vero e proprio è dal 10 luglio scorso (...) Si aggiunge la trascrizione – finalmente – del trasferimento di proprietà nei pubblici registri immobiliari per opponibilità a terzi della proprietà. Abbiamo terminato il faticosissimo procedimento amministrativo e contabile per acquisire l'intera area...”

A seguito della procedura espropriativa l'Agenzia del demanio ha definito la valutazione del compendio oggetto di trasferimento da Bagnoli Futura in fallimento ad Invitalia per un valore complessivo di circa 68 milioni di euro. A tal riguardo è necessario la emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri che disciplini le modalità di incasso delle somme rinvenienti dalla disposizione delle aree oggetto di rigenerazione da parte del soggetto attuatore (articolo 33, comma 12, ultimo periodo) ed è opportuno stabilire che nessuna tassa deve essere applicata durante il periodo di rigenerazione del compendio.

Circa l'avvenuto effettivo pagamento e dunque l'estinzione del debito nei confronti della curatela fallimentare di Bagnoli Futura si riportano le parole dell'amministratore delegato, Domenico Arcuri nel corso della recente audizione del 11 ottobre 2017: “Come ultima cosa, lei vuole sapere se abbiamo pagato Bagnoli Futura. La legge dice che noi abbiamo un anno di tempo per emettere un prestito obbligazionario con l'incasso corrispondente del quale pagare la curatela. Stiamo lavorando per l'emissione del prestito obbligazionario. In qualche mese lo collochiamo, incassiamo la cifra corrispondente e paghiamo sicuramente prima della scadenza dell'anno la curatela...”

Dunque con la emissione di un prestito obbligazionario entro il prossimo anno può essere soddisfatta l'obbligazione nei confronti della curatela fallimentare.

Le tappe principali nel procedimento di bonifica dell'area possono essere così sintetizzate:

- 1) caratterizzazione ambientale (in parte pre-decreto ministeriale n. 471 del 1999, in parte ai sensi del decreto ministeriale n. 471 del 1999);
- 2) piano di completamento della bonifica comprensivo di progetto definitivo di bonifica di suolo, sottosuolo e acque sotterranee nelle aree ex Ilva e ex Eternit, piano di bonifica della colmata, piano per la conservazione delle strutture di archeologia industriale, cronoprogramma, analisi dei costi;
- 3) varianti progettuali.

Nello specifico, per quanto riguarda la caratterizzazione vanno richiamate:

- una prima fase (1997) in cui sono stati effettuati 289 sondaggi con maglia 100 x 100 metri e con prelievo ed analisi di campioni compositi di riporto e/o di suolo;
- una seconda fase (1999) in cui sono stati eseguiti nell'area ex Ilva, sondaggi di dettaglio a maglia più fitta – 50 x 50 metri e 25 x 25 metri e con prelievo di ulteriori 7734 sondaggi finalizzati alla gestione dei materiali contaminati da inviare a trattamento e l'escavazione delle celle contaminate da composti organici.