



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## **I FINANZIAMENTI DESTINATI ALLA BONIFICA AMBIENTALE E ALLA RIGENERAZIONE URBANA DEL COMPENSORIO BAGNOLI-COROGLIO (2015-2018)**

Deliberazione 24 novembre 2020, n. 13/2020/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**I FINANZIAMENTI DESTINATI ALLA BONIFICA  
AMBIENTALE E ALLA RIGENERAZIONE URBANA  
DEL COMPENSORIO BAGNOLI-COROGGIO  
(2015-2018)**

**Relatore  
Cons. Mauro Oliviero**

Hanno collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Mario Petrocelli, Umberto Mascioli, Marco Dante, Stefano Murra, Giuseppina Coccia, Daniela Dal Monte.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	9
* * *	
Relazione .....	13
Sintesi .....	15
CAPITOLO I - Oggetto e metodologia dell'indagine .....	19
1. Introduzione .....	19
2. Oggetto e metodologia del controllo .....	28
3. Le precedenti verifiche della Sezione .....	29
CAPITOLO II - Le risorse finanziarie .....	37
1. Il quadro finanziario .....	37
CAPITOLO III - Le istituzioni e le autorità coinvolte nella gestione della bonifica .....	41
1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare .....	41
2. Il Commissario straordinario .....	43
3. Il Soggetto attuatore - Invitalia s.p.a. ....	45
4. La Cabina di regia .....	47
5. La Conferenza dei servizi .....	48
CAPITOLO IV - Gli interventi di bonifica e la riqualificazione urbana .....	51
1. La programmazione degli interventi .....	51
1.1. Il piano di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (Praru) .....	52
1.2. Stralcio urbanistico del Praru .....	55
2. Le attività di progettazione, le gare e gli interventi .....	60
3. Le criticità .....	62
CAPITOLO V - Conclusioni e raccomandazioni .....	69

\* \* \*

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Sito d'interesse nazionale di Bagnoli - Coroglio .....	19
Tabella 2 - Rendiconto spese al 31 dicembre 2018 .....	23
Tabella 3 - Accordo di programma. Interventi, costi e soggetti attuatori .....	25
Tabella 4 - Riepilogo delle attività eseguite e relativi dati finanziari .....	29
Tabella 5 - Riepilogo delle attività eseguite e finanziamenti al 2009 .....	34
Tabella 6 - Risorse finanziarie assegnate a Invitalia .....	39
Tabella 7 - Spese rendicontate dal gruppo di lavoro "Bagnoli - Coroglio" .....	46

Tabella 8 - Spese rendicontate dal gruppo di lavoro "Bagnoli lavori" .....	47
Tabella 9 - Destinazione urbanistica delle aree e degli edifici .....	58
Tabella 10 - Cronoprogramma .....	59
Tabella 11 - Tipologia delle attività avviate nel triennio 2016-2018 e relativi importi .....	61
Tabella 12 - Gare bandite distinte per procedure nel triennio 2016-2018 e relativi importi .....	62

\* \* \*

## **DELIBERAZIONE**







**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO**  
**SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

Collegi congiunti

Adunanza del 16 luglio 2020  
e Camera di consiglio del 22 ottobre 2020

Presieduta dal Presidente Carlo Chiappinelli

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Carlo CHIAPPINELLI

**Presidente Aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri:** Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Domenico PECCERILLO, Bruno Domenico TRIDICO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Elena TOMASSINI, Giancarlo Antonio DI LECCE, Mauro OLIVIERO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Giuseppe TETI, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Rossana RUMMO, Alessandro FORLANI, Giampiero PIZZICONI.

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2018;

vista la relazione, presentata dal Cons. Mauro OLIVIERO, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alla "Bonifica ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli - Coroglio (2015-2018)";

visto l'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" così come riformulato dall'art. 5 decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020 n. 153 concernente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio

e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

vista l’ordinanza n. 12/2020 in data 30 giugno 2020, con la quale il presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l’adunanza del 16 luglio 2020, mediante collegamento da remoto, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1903 del 1° luglio 2020, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Segretariato generale;

Commissario straordinario per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio;

- Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare:

Ufficio del Gabinetto del Ministro;

Organismo indipendente di valutazione della performance.

- Invitalia s.p.a.

- Ministero dell’economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare,

vista la memoria n. 1 dell’Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (prot. n. 6425 del 7/07/2020), acquisita al protocollo della Sezione in data 8/07/2020 al n. 1968;

vista la memoria n. 2 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario straordinario del governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio (prot. n. 63 del 13 luglio 2020) acquisita al protocollo della Sezione in data 13/07/2020 al n. 1988;

vista la memoria n. 3 del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (prot. n. 54045 del 13/07/2020), acquisita al protocollo della Sezione in data 13/07/2020 al n. 1996;

vista la memoria n. 4 di Invitalia s.p.a. (prot. n. 0101891 del 14 luglio 2020), acquisita al protocollo della Sezione in data 15/07/2020 al n. 2015;

udito, tramite collegamento telematico, il relatore, Cons. Mauro OLIVIERO;

uditi, con la stessa modalità telematica, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Ing. Francesco FLORO FLORES - Commissario straordinario del governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio;

Dott.ssa Giacometta DIAMARE - Dirigente coordinatrice del Servizio per gli affari amministrativi e le vigilanze;

- per il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare:

Dott. Prof. Alessandro ZAGARELLA – Vice Capo di Gabinetto;

Dott.ssa Maddalena MATTEI GENTILI – Direttore generale della direzione per la sicurezza

del suolo e dell'acqua;

Ing. Luciana DISTASO – Dirigente della divisione III della Direzione generale per il risanamento ambientale;

- per il Comune di Napoli:

Arch. Emilia Giovanna TRIFILETTI – Dirigente del servizio controlli ambientali e attuazione Paes dell'area ambiente;

Arch. Andrea CEUDECH – Responsabile dell'area urbanistica;

- per Invitalia s.p.a.:

Ing. Claudio COLLINVITTI – Program manager del progetto Bagnoli;

Dott. Davide DEL COGLIANO – Account management del progetto Bagnoli;

Avv. Pasquale AMBROGIO – Responsabile affari legali e societari;

viste le *“Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020”* - prot. 2597/2020;

visto l'art 85, del d.l. n. 18/2020, in particolare comma 8-bis, (convertito dalla legge n. 27/2020), come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020);

vista l'ordinanza n. 20/2020 in data 19 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per la camera di consiglio del 22 ottobre 2020, mediante collegamento da remoto, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dai Collegi congiunti in Camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento telematico, la relazione concernente *“Bonifica ambientale e rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli – Coroglio (2015-2018)”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri – Segretariato generale;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario straordinario per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio;
- Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Invitalia s.p.a.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge

finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore  
Mauro Oliviero  
f.to digitalmente

Il Presidente  
Carlo Chiappinelli  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 24 novembre 2020

Il Dirigente  
Giuseppe Volpe  
f.to digitalmente

## **RELAZIONE**



## Sintesi

L'indagine ha riguardato la bonifica del Sito d'interesse nazionale (di seguito Sin) di Bagnoli-Coroglio.

In passato questa Sezione, con tre istruttorie, si era già occupata della questione (cfr. del. n.ri 4/2003, 8/2004 e 19/2009). Le relative criticità, già segnalate (ed ancora attuali) che hanno allungato i tempi di realizzazione degli interventi, hanno riguardato soprattutto le difficoltà che, nel tempo, hanno dovuto fronteggiare i vari soggetti attuatori per conciliare gli interessi contrapposti dei vari soggetti pubblici e privati coinvolti per le operazioni di bonifica. Inoltre, anche il sequestro penale di gran parte dell'area del Sin, operata dall'autorità giudiziaria partenopea nella primavera del 2013, non ha certamente agevolato la solerte prosecuzione dei programmi.

Il relativo procedimento penale, che è stato incardinato per reati di disastro colposo e truffa, attualmente in grado di appello, ha interessato i vertici della società Bagnolifutura s.p.a., amministratori e dipendenti pubblici.

Anche presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti della Campania è in corso un giudizio di danno erariale.

In particolare, è stata oggetto di approfondimento, nel triennio 2015-2018, l'attività svolta dal nuovo "soggetto attuatore" Invitalia s.p.a. e dal Commissario straordinario (figura cardine e responsabile dell'intero progetto ex art. 33 del d.l. 133/2014).

Al fine di rendere più attuale la descrizione delle attività intraprese, con la presente relazione i dati finanziari sono stati aggiornati a ottobre 2020.

La bonifica del Sin, quale opera decisa nel 1994 ed iniziata nel 1996, è, ad oggi, ancora lontana dalla sua conclusione, malgrado l'enorme onere finanziario sostenuto nei 25 anni di attività, a fronte di risultati talvolta anche peggiorativi dell'inquinamento dell'area, causati da interventi di bonifica non idonei.

Nel periodo in esame della presente indagine sono stati assegnati al soggetto attuatore 442,7 milioni di euro, di cui 87,5 effettivamente erogati; tale cifra comprende i costi per l'acquisizione di servizi, forniture e lavori conseguenti a gare bandite dallo stesso nella sua veste di stazione appaltante, cui vanno ad aggiungersi

le erogazioni previste dall'art. 1 del d.l. n. 185/2015 per un importo massimo di euro 6 mln. annui per le spese generali.

Da luglio 2015 a dicembre 2018, le spese per il mantenimento dei due gruppi di lavoro di Invitalia ammontano a euro 17.248.948.

Per quanto concerne le realizzazioni, esse hanno riguardato essenzialmente la fase di studio e di “caratterizzazione” delle aree finalizzate alla progettazione degli interventi di bonifica e di risanamento, peraltro ancora in corso.

Solo nel gennaio 2019, dal punto di vista penale, sono state dissequestrate le aree “Parco urbano Lotti 1 e 2” e “Parco dello Sport”, provvedimento da considerarsi prodromico al necessario riutilizzo degli edifici presenti nell’area, in particolare di quelli costruiti con cofinanziamento U.E. e destinati ad uso pubblico, anche al fine di evitare richieste di rimborso di quanto erogato da parte di quest’ultima.

Nel giugno 2019, è stato adottato dal Commissario lo stralcio urbanistico del Piano di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (di seguito Praru), con il quale è stata stabilita la destinazione urbanistica dell’area all'interno del Sin, che rappresenta un passaggio fondamentale in quanto lo stesso costituisce *conditio sine qua non* per la programmazione delle opere di bonifica.

Tale atto presenta, tuttavia, criticità sia sotto il profilo della puntuale individuazione delle strutture da realizzarsi, sia anche sotto quello della previsione finanziaria, non analiticamente determinata.

Il Praru, nella sua attuale configurazione, prevede, oltre alla bonifica dei suoli e dell’area marina circostante, la realizzazione di un vasto parco pubblico, di un porto turistico, di arenili attrezzati, di strutture turistiche e commerciali, delle relative infrastrutture interne di viabilità e di servizio nonché il riuso delle costruzioni edificate con cofinanziamento europeo, in condizioni precarie, e la conservazione ed il riutilizzo di numerosissime strutture classificate come archeologia industriale.

A ciò si aggiunge l’imprescindibile realizzazione della rete di trasporti esterni al Sin, al fine di collegarlo alle infrastrutture esistenti, nonché la realizzazione di un nuovo sistema idraulico che consenta di razionalizzare il ciclo delle acque anche a favore di comuni esterni al sito.

Sono state individuate non poche criticità che, ove non affrontate adeguatamente e



risolte, potrebbero mettere in discussione la realizzazione di tale importante progetto.

In primo luogo, è necessario che tutti i numerosi soggetti interessati operino nelle sedi competenti, quali la Cabina di regia e la Conferenza dei servizi, al fine di trovare un'intesa di carattere programmatico il più possibile condivisa; tale impegno deve poi riflettersi, per ciascuno nel proprio ambito, nelle complesse fasi esecutive del progetto.

Sul piano concreto, è necessario affrontare urgentemente la problematica della colmata, la cui rimozione è prevista, da oltre venti anni, dall'art. 1 del d.l. 20.9.1996 n. 486, convertito con modificazioni dalla l. 18.11.1996, n. 582.

Inoltre, è necessario ed urgente addivenire ad un maggiore livello di dettaglio, nei documenti di programmazione dell'opera, sia sotto il profilo operativo che sotto quello finanziario.

Da ultimo, l'analisi svolta ha consentito di appurare che, malgrado i fondi siano stati posti a disposizione del soggetto attuatore già dal 2017, la bonifica dell'ex area Eternit, all'interno del Sin, non è stata ancora ultimata.

Sul punto il Commissario straordinario, con memoria presentata in occasione dell'adunanza, ha comunicato che la gara per il completamento della bonifica dall'amianto è stata aggiudicata nel mese di maggio 2020, dopo l'interlocuzione con l'Anac prevista dal protocollo di vigilanza collaborativa, e il relativo cantiere è prossimo all'apertura. Le relative operazioni saranno eseguite secondo modalità tecniche all'avanguardia che sono già state collaudate per altre bonifiche.



# CAPITOLO I

## OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. Oggetto e metodologia del controllo. - 3. Le precedenti verifiche della Sezione.

### 1. Introduzione.

Al fine di consentire una corretta comprensione della tematica oggetto di indagine, si rende necessario riassumere sinteticamente la complessa vicenda che ha riguardato la ex area industriale di Bagnoli-Coroglio, divenuta all'inizio del secolo scorso uno dei quartieri industriali di Napoli.

Nel 1911, con la collaborazione del governo, venne costruito un grande stabilimento dell'Ilva, l'azienda siderurgica che nel 1961 avrebbe cambiato nome in Italsider.

All'inizio degli anni Sessanta si aggiunsero al complesso industriale di Bagnoli gli stabilimenti di Eternit, l'azienda di edilizia conosciuta per l'utilizzo dell'amianto nella produzione dei suoi manufatti, di Cementir e di Montecatini.

**Tabella n. 1 - Sito d'interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.**

Denominazione	Superficie (ha)
Area ex Ilva - Italsider - ex Eternit	195,00
Area Cementir	6,86
Area Fondazione Idis - Città della Scienza	6,73
Aree limitrofe	2,68
Colmata	18,00
Arenili Bagnoli - Coroglio	13,22
<b>Totale aree a terra</b>	<b>242,49</b>
<b>Totale area a mare</b>	<b>1.475,00</b>

Fonte: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'attività dello stabilimento siderurgico "Ilva-Italsider ha avuto termine nel 1991, mentre il processo di riqualificazione dell'area è iniziato nel 1994.

La l. 8 novembre 1996, n. 582 ha disposto la prima elaborazione del piano di

recupero ambientale dell'area che doveva essere attuato da parte dell'ex Italsider attraverso una società all'uopo costituita, la "Bagnoli s.p.a." in qualità di soggetto concessionario; precedentemente era previsto un finanziamento di 261,5 miliardi di lire, disposto dal Cipe con una delibera del 20 dicembre del 1994 e di 81,5 miliardi di lire a carico dell'Iri, oggi Fintecna<sup>1</sup>, per complessivi 343,1 miliardi di lire pari a 177,2 milioni di euro.

L'attività di Bagnoli s.p.a. si è sostanzialmente limitata alla ricollocazione del personale ex Ilva ed alla dismissione della maggior parte degli impianti.

Con la l. 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001) l'area è stata ricompresa tra i siti ad alto rischio ambientale per i quali gli interventi di bonifica rivestivano carattere di urgenza; la stessa è stata poi perimetrata con i decreti emessi dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 31 agosto 2001 e del 8 agosto 2014.

Il Comune di Napoli, utilizzando la facoltà prevista dalla citata l. n. 388/2000, ha acquisito la proprietà delle aree oggetto di intervento ed è subentrato alla società Bagnoli s.p.a. nelle attività di bonifica ed ha costituito la società di trasformazione urbana a partecipazione pubblica denominata Bagnolifutura s.p.a.<sup>2</sup>, alla quale ha affidato il compito di realizzare gli interventi e, contestualmente, ha trasferito la proprietà delle aree.

Un primo piano di bonifica, presentato da Bagnolifutura s.p.a., è stato approvato, con decreto del 31 luglio 2003 emesso da parte del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Successivamente, sono stati sottoscritti due accordi di programma, il primo nel 2003 ed il secondo nel 2007; quest'ultimo prevedeva quattro interventi:

- bonifica delle aree industriali già appartenenti all'Ilva ed alla Eternit;
- rimozione della colmata a mare<sup>3</sup>, con ripristino della linea di costa;

---

<sup>1</sup> Fintecna s.p.a., società interamente partecipata dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a., ha per oggetto l'assunzione, gestione e dismissione di partecipazioni in Società o Enti, operanti in Italia ed all'Estero nei settori industriale, immobiliare e dei servizi.

<sup>2</sup> Bagnolifutura s.p.a. era la società per la trasformazione urbana a totale capitale pubblico, costituita dal Comune di Napoli, con il mandato di bonificare i suoli di proprietà, edificarli secondo il Piano urbanistico comunale e quindi vendere i restanti lotti ai privati.

<sup>3</sup> La colmata di Bagnoli venne realizzata nel periodo 1963-1965, per far fronte alle necessità di ampliamento dello stabilimento siderurgico presente nell'area, col riempimento a mare del tratto compreso tra due pontili e il

- bonifica dei sedimenti inquinati marini sotto la colmata e nell'area marina antistante il sito;

- avvio della bonifica dei sedimenti marini classificati come pericolosi presenti nell'area portuale di Napoli e riempimento della cassa di levante con sedimenti non pericolosi provenienti dalla medesima area.

L'efficacia dell'intesa succitata è stata subordinata alla sottoscrizione di un ulteriore accordo di programma quadro per "Interventi di bonifica negli ambiti marino-costieri presenti all'interno dei Siti d'interesse nazionale (Sin) di Piombino e di Napoli Bagnoli-Coroglio", poi stipulato il 21 dicembre 2007<sup>4</sup>; tale accordo è stato poi risolto nel settembre 2013, a seguito dell'istanza di fallimento presentata nei confronti della società Bagnolifutura s.p.a. da parte di Fintecna s.p.a., originariamente proprietaria dell'area, per l'omesso pagamento di una parte degli importi convenuti nell'atto di transazione relativo al contenzioso instauratosi all'atto del trasferimento delle proprietà.

Il Tribunale di Napoli, con decreto dell'aprile 2013, ha disposto il sequestro preventivo delle aree del sito di Bagnoli-Coroglio appartenenti alla ex area industriale Ilva e Italsider<sup>5</sup> nominando, quale custode giudiziario<sup>6</sup>, il presidente pro-tempore della citata Bagnolifutura s.p.a.<sup>7</sup>

---

"tombamento" della relativa fascia costiera. L'area di colmata, di estensione pari a circa 195.000 mq, è composta da un'area costiera di circa 38.000 mq (area delle infrastrutture - porzione di area situata all'interno della vecchia linea di costa) e da un'area di riempimento di circa 157.000 mq (area propriamente di colmata).

La stessa è stata realizzata mettendo in opera una scogliera che ne delimitasse i tre lati esposti al mare ed è stata successivamente riempita. La scogliera, posta nella parte parallela alla linea di costa su una batimetrica massima di quattro metri, ha una stabilità propria indipendente dal riempimento effettuato a tergo. La massa complessiva dei materiali che costituiscono la colmata è stata pari a 1.200.000 metri cubi.

Tale opera consentì di acquisire nuovi spazi per la realizzazione del parco fossili, parco rottame e deposito semiprodotti che furono adeguati all'aumentata capacità produttiva dello stabilimento.

<sup>4</sup> I soggetti stipulanti erano: Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio - Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, Ministero dell'ambiente, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Toscana, Comune di Piombino, Autorità portuale di Piombino, Comune di Napoli, Provincia di Napoli, Autorità portuale di Napoli, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Regione Campania, Provincia di Livorno, Provveditorato interregionale alle oo.pp. Campania-Molise e la società Bagnolifutura s.p.a..

<sup>5</sup> Area tematica 2, Parco dello sport, Area tematica I Parco urbano, Area di colmata e impianto di disinquinamento delle acque di falda.

<sup>6</sup> Il custode giudiziario cura i beni sequestrati seguendo principi di gestione dinamica, al fine di aumentare la redditività dei beni oggetto del provvedimento ablativo. In sostanza alle funzioni "statiche" di conservazione e di amministrazione dei beni, sono associate quelle "dinamiche" dirette ad accompagnare il bene alla sua collocazione sul mercato, al fine di preservare il valore di scambio, incrementare le potenzialità del cespite e ottenere la migliore liquidazione possibile, come ripetutamente affermato sulla base della consolidata giurisprudenza di legittimità.

<sup>7</sup> Per l'attività di impresa della società Bagnolifutura s.p.a. i finanziamenti pubblici e privati impiegati nel decennio 2003-2013, sono stati meno di 285 milioni di euro. Nell'ultimo bilancio della società prima del fallimento

Nel febbraio del 2014 è stata poi deliberata la messa in liquidazione della società Bagnolifutura s.p.a. e, nel maggio dello stesso anno, è stato dichiarato il fallimento di quest'ultima.

Attualmente, la curatela è composta da un collegio di cinque professionisti, secondo una prassi del Tribunale di Napoli che, nel caso di fallimenti di particolare rilevanza o complessità, tende ad affidare a più soggetti l'ufficio di curatore.

Dopo la revoca del citato provvedimento è intervenuto un ulteriore atto di sequestro delle aree citate, nel cui ambito è stato nominato, quale nuovo custode giudiziario, il Direttore generale per la salvaguardia del territorio e del mare del Ministero dell'ambiente, con il compito di sovrintendere a tutte le attività necessarie per la messa in sicurezza e riduzione dei rischi dell'area.

In particolare, venivano indicate alcune priorità, quali:

- l'urgente sostituzione della barriera idraulica con il ripristino della funzionalità dell'impianto di trattamento delle acque di falda;
- la messa in sicurezza complessiva dell'area di colmata;
- l'esecuzione dei monitoraggi chimici delle acque;
- l'effettiva bonifica dei suoli contaminati dell'area.

Nell'aprile 2015, è stato quindi stipulato, tra il Ministero dell'ambiente e il Comune di Napoli, un accordo di programma finalizzato a regolare *“L'attuazione delle iniziative, delle misure, delle attività e degli interventi necessari per il corretto esercizio delle funzioni di custodia giudiziaria dinamica, disposta con provvedimento del 21 novembre 2014 del Presidente del Tribunale di Napoli, da espletare nelle aree ex Ilva ed ex Italsider del sito di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio oggetto di sequestro giudiziario.”*

Al Comune di Napoli, nello specifico all'Assessorato all'ambiente, è stato affidato il compito di assicurare tutti i servizi connessi al corretto espletamento delle funzioni

---

risulta indicata una passività complessiva (escluse le imposte e i contributi da pagare) di circa 270 milioni di euro, comprensiva:

a) di oltre 86 milioni di euro relativi alla contabilizzazione dell'ottenimento di contributi pubblici europei (la cui restituzione sussiste in caso di mancati collaudi delle opere finanziate);

b) di debiti:

- verso Fintecna s.p.a., che si è proposta in ammissione al fallimento, per l'importo di 64.974.000;

- verso le Banche, per circa 77 milioni (di cui 76 milioni verso il solo Monte dei Paschi di Siena);

- verso i fornitori per 41 milioni di euro;

All'importo devono essere aggiunti euro 14.918.592 quali apporti al capitale sociale da parte dei soci pubblici (Comune di Napoli, Regione Campania e Provincia di Napoli).

di custodia giudiziaria con specifico riferimento alla vigilanza, alla guardiania ed altri servizi, con contestuale attribuzione di un importo pari a 600.000 euro, per un periodo di 24 mesi (con scadenza il 4.5.2017).

L'esecuzione di tali servizi è stata oggetto di ripetute proroghe, da ultimo fino al 31.12.2020.

A seguito del dissequestro parziale dell'area<sup>8</sup> e della stipula della convenzione tra il Comune di Napoli e la società Acqua Bene Comune-ABC<sup>9</sup> (ente pubblico economico strumentale e gestore del servizio idrico integrato nell'area del comune), avvenuto in data 18.7.2019, Invitalia ha chiesto un incontro con il comune stesso ed il Ministero dell'ambiente (nella sua veste di custode giudiziario) per la ridefinizione dei termini dell'accordo (alla luce delle modifiche intercorse) inclusa la possibilità di estendere ulteriormente la durata dello stesso in quanto, a parere della società, le attività di vigilanza e manutenzione della barriera idraulica sono necessarie e propedeutiche rispetto a quelle di bonifica e di rigenerazione.

Al 31.12.2018, oltre agli oneri risultanti dai predetti servizi di guardiania, il Comune di Napoli ha rendicontato le seguenti attività e relative spese come rappresentato in dettaglio nella successiva tabella n. 2.

**Tabella n. 2 - Rendiconto spese al 31 dicembre 2018**

Descrizione della prestazione o della fornitura	Impegni	Liquidazioni
<b>Rimozione del pericolo di innesco incendi</b>	97.600,00	97.600,00
<b>Fornitura energia elettrica</b>	111.466,14	111.466,14
<b>Somministrazione operai</b>	250.935,83	173.643,07
<b>Fornitura prodotti chimici</b>	117.175,66	72.041,76
<b>Fornitura materiale idraulico</b>	16.108,39	16.108,39
<b>Campionamento acque</b>	34.466,22	34.466,22
<b>Manutenzione software</b>	3.660,00	3.660,00
<b>Smaltimento rifiuti</b>	89.095,70	44.291,20

<sup>8</sup> Avvenuto in data 23.7.2019 e che ha riguardato le zone denominate "Aree parco urbano- Lotti 1 e 2" e "Area Parco dello sport". Il sequestro rimane in vigore per la barriera idraulica e per la colmata.

<sup>9</sup> Che prevede, in estrema sintesi, la dismissione dell'attuale sistema idrico un nuovo sistema di messa in sicurezza di emergenza dell'area di colmata a mare e delle acque di falda, smantellamento e smaltimento dell'impianto di trattamento delle acque di falda esistente e la realizzazione di un nuovo sistema di collegamento delle acque emunte dalla barriera ad altro impianto, già esistente sulle aree della colmata e gestito per conto del Comune di Napoli. È prevista altresì la realizzazione di una nuova barriera di ricarica sulle aree di colmata in sostituzione integrale di quella attualmente in funzione. Tali opere saranno gestite dal Comune di Napoli per il tramite dell'ABC.

<b>Guardiania e vigilanza</b>	732.146,37	732.146,37
<b>Potatura alberi</b>	79.361,00	46.787,00
<b>Lavori di sfalcio</b>	17.372,80	8.686,40
<b>Smaltimento fanghi e sabbie</b>	8.383,60	8.383,60
<b>Totale</b>	<b>1.557.771,71</b>	<b>1.349.280,15</b>

Fonte: Ministero dell'ambiente

Con l'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con l. 11 novembre 2014, n. 164, sono state emanate disposizioni inerenti alla bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree in discorso, così come individuate, da ultimo, con il citato d.m. 8 agosto 2014.

Alla formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, sono stati preposti un Commissario straordinario di Governo e un soggetto attuatore, individuato, con il d.p.c.m. 15 ottobre 2015, nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia s.p.a.

Nel dicembre 2015 è stata stipulata, tra il Commissario e la citata società, una convenzione avente ad oggetto lo svolgimento dei compiti e delle funzioni assegnate al soggetto attuatore per la predisposizione e l'attuazione del programma di risanamento ambientale e la riqualificazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.

Nel gennaio 2016 è stata poi conclusa un'ulteriore convenzione attuativa tra il Ministero dell'ambiente, il Comune di Napoli e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra), in forza della quale sono state affidate a quest'ultimo, in qualità di soggetto attuatore, la predisposizione del piano di caratterizzazione integrativo dei suoli delle citate aree (ex Ilva ed ex Italsider) del sito, sotto sequestro giudiziario, nonché la verifica del piano di monitoraggio chimico e ambientale per l'area di colmata a mare e per le acque di falda.

A tal proposito, il soggetto attuatore, precedentemente individuato nella società Invitalia s.p.a. (su cui si riferirà in seguito), ha stipulato una convenzione con l'istituto citato, avente ad oggetto la "validazione delle attività di caratterizzazione integrativa delle aree ex Ilva ed ex Italsider incluse nel Sin", per complessivi euro 263.392.



Con una seconda convenzione attuativa, stipulata anch'essa nel mese di gennaio 2016 tra le citate parti, è stato affidato ad Invitalia l'incarico di realizzare le attività di progettazione, affidamento ed esecuzione del sistema di messa in sicurezza di emergenza dell'area di colmata a mare e delle acque di falda in sostituzione della barriera idraulica esistente, nonché di affidamento ed esecuzione del piano di caratterizzazione integrativo.

Nella tabella che segue sono descritte le attività previste dal citato accordo di programma, i soggetti attuatori ed i relativi stanziamenti.

**Tabella n. 3 - Accordo di programma. Interventi, costi e soggetti attuatori.**

	Denominazione intervento	Costo (€)	Tempi esecuzione	Soggetto attuatore
A	Progettazione, affidamento ed esecuzione del sistema di messa in sicurezza di emergenza dell'area di colmata a mare e delle acque di falda in sostituzione dell'attuale barriera idraulica, comprensivo degli interventi relativi alla funzionalità del trattamento delle acque di falda e di ripristino della piena funzionalità della copertura di detta area di colmata	1.500.000	15 mesi	Invitalia
B	Verifica e, ove necessario, integrazione del piano, compresi nell'importo il monitoraggio chimico e ambientale in atto per l'area di colmata a mare e per le acque di falda.	Costi ricompresi nell'importo del seguente punto C	1 mese	Ispra
C	Attuazione del piano di monitoraggi di cui al punto precedente	200.000	24 mesi	Comune di Napoli
D	Predisposizione del piano di caratterizzazione integrativo dei suoli delle aree sotto sequestro giudiziario, che tenga conto anche degli esiti delle attività istruttorie e di quanto previsto dall'autorità giudiziaria competente, al fine di valutare e individuare le azioni e gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica necessari, in accordo con quanto previsto dalla destinazione d'uso determinata sulla base dello strumento urbanistico	Costi ricompresi nell'importo del seguente punto E	2 mesi	Ispra
E	Affidamento ed esecuzione del Piano di caratterizzazione integrativo	1.200.000	12 mesi	Invitalia
F	Gestione e mantenimento della piena operatività dell'attuale sistema di messa in sicurezza della falda costituito da una barriera idraulica di n. 31 pozzi di emungimento, di n. 42 pozzi di ricarica e da un impianto di trattamento, comprendente l'attività di servizio e le forniture di beni necessari per mantenere attiva ed efficace il sistema di messa in sicurezza d'emergenza in atto.	1.000.000	24 mesi	Comune di Napoli
G	Tutti i servizi connessi al corretto espletamento delle funzioni di custodia giudiziaria, con specifico riferimento alla vigilanza, alla guardiania e altri servizi.	600.000	24 mesi	Comune di Napoli
	<b>Totale generale</b>	<b>4.500.000</b>		

Fonte: Ministero dell'ambiente.

Il d.l. 30 dicembre 2015, n. 210 (c.d. decreto mille proroghe), convertito con l. 25 febbraio 2016, n. 21, ha poi recato modifiche al citato art. 33 del d.l. 133/2014, fissando il termine entro il quale la succitata società è tenuta a trascrivere il disposto del citato d.p.c.m. 15 ottobre 2015, al fine di acquisire la proprietà dell'area e delle

relative strutture.

Ulteriore rilevante prescrizione riguarda l'indennizzo che la società avrebbe dovuto versare alla procedura fallimentare di Bagnolifutura s.p.a.: l'importo, infatti, avrebbe dovuto essere quantificato dall'Agenzia del demanio sulla base del valore di mercato, alla data del trasferimento della proprietà delle aree ad Invitalia<sup>10</sup>.

Tale pagamento sarebbe dovuto avvenire tramite l'emissione di strumenti finanziari emessi dalla società su mercati regolamentati, della durata di quindici anni.

L'applicazione di tale previsione ha comportato l'originarsi di un contenzioso sulla quantificazione dell'indennizzo, sfociato nella sentenza della Corte costituzionale n. 126/2018 che, tra l'altro, ha ritenuto censurabile il ricorso a tali strumenti finanziari, il cui valore è naturalmente soggetto ad oscillazioni e, pertanto, non idoneo alla definizione di un indennizzo.

L'articolo 13 bis del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, nel modificare il citato art. 33, ha quindi disposto che la citata emissione di strumenti finanziari potrà essere utilizzata da Invitalia sia al fine di acquisire la provvista necessaria al suddetto pagamento, sia per soddisfare ulteriori fabbisogni finanziari per interventi necessari all'attuazione del programma.

Peraltro, il più volte citato art. 33, nel sancire il diritto da parte del soggetto attuatore all'incasso delle somme rinvenienti dagli atti di disposizione delle aree e degli immobili ad esso trasferiti, ha previsto che ciò sarebbe dovuto avvenire con le modalità da individuarsi in un d.p.c.m. che avrebbe dovuto essere emanato entro novanta giorni dalla comunicazione della determinazione del valore da parte dell'Agenzia del demanio.

Tale provvedimento non è stato mai emesso, causando la mancata regolamentazione di due profili fondamentali della vicenda.

Il primo riguarda la quantificazione dell'indennizzo sulla quale pendono contenziosi tesi a stabilire, a fronte della stima effettuata dall'Agenzia del demanio, il reale valore dell'area: tale importo oscillerebbe tra un valore molto ridotto, attribuito

---

<sup>10</sup> L'Agenzia del demanio ha definito il valore di mercato delle aree e degli immobili da trasferire ad Invitalia spa ed ha stimato il valore complessivo in euro 68.484.500.

dal soggetto attuatore, e i circa trecento milioni stimati dalla curatela fallimentare.

E' intuitivo che Invitalia, che dovrebbe far fronte a tale indennizzo con risorse proprie, potrebbe non essere in grado di farlo, qualora la quantificazione del valore delle aree fosse particolarmente elevata; ciò comporterebbe la insostenibilità economica dell'opera e, conseguentemente, la non effettuabilità della stessa, quantomeno con le modalità attualmente stabilite.

Si tratta di un profilo che dovrebbe essere attentamente valutato dal legislatore, il quale potrebbe individuare un meccanismo correttivo tale da consentire comunque la prosecuzione dell'opera.

Un secondo aspetto riguarda la manutenzione ordinaria dell'area, con particolare riguardo a quella degli edifici. Come ribadito dagli interessati, anche nel corso dell'adunanza, non vi è accordo tra il Commissario straordinario e Invitalia su chi debba assumersi l'onere di tale compito. Sotto tale profilo, il provvedimento potrebbe fare chiarezza evitando che, nelle more dell'evolversi della vicenda, tale fondamentale attività non venga attuata.

E' stata poi rilevata una criticità riguardante la manutenzione dell'area, ed in particolare degli edifici realizzati con il cofinanziamento europeo; come ribadito dai responsabili, anche nel corso dell'adunanza, non vi è accordo tra il Commissario straordinario e Invitalia su chi debba assumere l'onere di tale incombenza.

La Sezione non ritiene di dover entrare nel merito di tale aspetto, tuttavia, si deve far osservare che, in generale, la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, normalmente rientra nelle attribuzioni e nelle competenze del proprietario di un bene immobile<sup>11</sup>. Si deve, quindi, sottolineare che se dall'omissione di tale attività dovesse far conseguire un innalzamento degli oneri per il ripristino dei relativi beni (soggetti a fisiologica usura) per rimetterli in efficienza, ove non fossero esaurientemente motivati da circostanze di fatto o di diritto ulteriori, si potrebbe concretizzare un'ipotesi di danno erariale.

---

<sup>11</sup> Art. 832 c.c. "Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico".

## **2. Oggetto e metodologia del controllo.**

L'indagine ha riguardato la bonifica del Sin di Bagnoli-Coroglio, in particolare, la stessa ha approfondito l'attività svolta, nel triennio 2015-2018, dal soggetto attuatore (Invitalia s.p.a.) e dal Commissario straordinario all'indomani della modifica legislativa intervenuta col già citato art. 33 del d.l. 133/2014 che ha individuato quest'ultimo come soggetto cardine (e responsabile) dell'intero progetto.

La descrizione dei dati finanziari e delle attività progettate o eseguite è stata aggiornata al 16 luglio 2020.

L'attività istruttoria si è svolta in costante contraddittorio con il soggetto attuatore e con lo stesso Commissario, e si è sviluppata con numerose audizioni<sup>12</sup> che hanno interessato anche i capi-progetto succedutisi nel tempo.

Durante l'indagine è stata effettuata una visita ispettiva in loco<sup>13</sup>, al fine di conoscere lo stato dei luoghi e tutte le parti coinvolte nella realizzazione del programma.

Da ultimo, in data 17 ottobre 2019, si è svolta un'audizione con il Commissario straordinario che ha consentito di avere un quadro ulteriormente aggiornato dell'evoluzione del progetto.

## **3. Le precedenti verifiche della Sezione**

Questa Corte si è già pronunciata sulla gestione della bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio in altre tre circostanze, la prima con la deliberazione 4/2003/G, successivamente con la 8/2004/G e da ultimo con la 19/2009/G del 16 ottobre 2009.

Nella tabella che segue si dà conto dei finanziamenti dedicati alle attività eseguite fino al 2000 nel sito, la loro provenienza e il soggetto attuatore incaricato di realizzare le attività.

---

<sup>12</sup> Rispettivamente l'8 marzo 2018, il 3 maggio 2018, il 10 ottobre 2018 e, da ultimo, il 5 settembre 2019.

<sup>13</sup> In data 11 febbraio 2019.

**Tabella n. 4 - Riepilogo delle attività eseguite e relativi dati finanziari** in milioni di euro

Data	Importi finanziati	Provenienza	Opere - Servizi	Beneficiario	Stato	Pagato
al 2001	135,1	Del. CIPE 1994	Demolizioni e bonifiche	Bagnoli s.p.a.	Opera realizzata	115,5
al 2001	42,1	IRI	Demolizioni e bonifiche	Bagnoli s.p.a.	Opera realizzata	42,1
<b>Totali</b>	<b>177,2</b>				<b>Totali</b>	<b>157,6</b>

Fonte: Corte dei conti – Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione 8/2004/G

Nella relazione approvata con deliberazione n. 4/2003 “Gestione degli interventi dei siti inquinati”, gli elementi di criticità emersi durante l’indagine hanno riguardato principalmente la disorganicità del quadro normativo in materia di tutela ambientale nel periodo 1986 - 1996.

Solo nel 2001, infatti, si è arrivati ad avere un assetto normativo adeguato al fine di operare concretamente sulle attività di bonifica dei siti d’interesse nazionale.

Un’altra problematica è stata costituita dalla necessità di verificare il possesso delle caratteristiche richieste dalla normativa per classificare un “sito di interesse nazionale” per quei siti non previsti direttamente dalla predetta legge<sup>14</sup>, come nel caso di Bagnoli.

Di fatto la realizzazione dei programmi si è concretizzata solo nella perimetrazione dei siti inquinati e nelle attività di caratterizzazione.

Questa Corte, infine, aveva rilevato la carenza di risorse umane e di adeguate professionalità, sia amministrative che tecniche, assegnate al Ministero dell’ambiente.<sup>15</sup>

Nella successiva relazione approvata con la deliberazione n. 8/2004 “Piano di completamento della bonifica del recupero ambientale dell’area industriale di Bagnoli (legge 388/2000)”, questa Sezione aveva ribadito la criticità relativa alla *“copiosa stratificazione legislativa intervenuta nella materia”*.

<sup>14</sup> Bagnoli è stato aggiunto all’elenco contenuto nell’art. 1 della l. 426/1998 in un secondo momento con l. 388/2000.

<sup>15</sup> Nel periodo di riferimento dell’indagine, risultavano in servizio 51 unità di personale. Di questi, solo 31 nei ruoli organici del ministero, gli altri erano in posizione di comando da altre amministrazioni. Solo 9 unità erano impiegate a tempo pieno nelle attività collegate alle bonifiche.

Un'ulteriore problematica era stata individuata nella necessaria partecipazione ai lavori della molteplicità di soggetti pubblici (Stato, regioni, enti locali), spesso portatori di interessi ed opinioni contrastanti, e privati, questi ultimi coinvolti in relazione alle singole proprietà e al diverso livello di sostanze inquinanti presenti sulle aree.

Oltre alla critica carenza di risorse umane, era emerso che il servizio del Ministero dell'ambiente che sovrintendeva le attività di bonifica aveva subito ben tre riorganizzazioni interne nel periodo 1998 - 2003.

Dal punto di vista delle attività concretamente eseguite sulle aree industriali, era stato appurato che, seppure il comprensorio di Bagnoli fosse stato dichiarato a elevato rischio ambientale già dal 1986, solo nel 1994 il predetto ministero era stato incaricato di redigere un piano di bonifica, e finalmente, con specifica delibera del Cipe, erano stati stanziati i relativi fondi.

Il piano di risanamento e le attività di caratterizzazione dovevano essere definite entro il 1996, mentre spettava all'Iri, quale società proprietaria dell'area, il compito di redigere il piano delle attività di monitoraggio e di collaudo dell'attività di bonifica.

L'Iri, all'epoca, aveva appositamente creato la società Bagnoli s.p.a. che, in qualità di soggetto attuatore, avrebbe dovuto effettuare tutte le attività correlate alla bonifica dell'area.

In concreto, la Bagnoli s.p.a., in esecuzione della norma, aveva dovuto riassumere gran parte del personale dipendente dell'ex Ilva s.p.a. ed aveva utilizzato la prima fase della sua attività per la riconversione dell'organico, tramite appositi corsi di formazione; solo successivamente era riuscita ad utilizzare le numerose risorse umane disponibili per effettuare lo smontaggio degli impianti industriali e la demolizione dei relativi manufatti.

Le proposte del piano per il completamento della bonifica e dei recuperi ambientali erano stati presentati in data 30 gennaio 2001, insieme al progetto definitivo di bonifica delle aree ex Ilva ed ex Eternit, al Ministero dell'ambiente dalla Bagnoli s.p.a..

A seguito dell'attività istruttoria svolta dalla Segreteria tecnica istituita presso il Servizio per le bonifiche del Ministero dell'ambiente e delle numerose varianti

introdotte nell'ambito delle Conferenze di servizi, si era giunti ad una nuova versione del progetto.

La Conferenza, convocata in data 18 luglio 2001, aveva espresso, infatti, parere favorevole solo per gli aspetti tecnici del progetto di bonifica, giudicando inadeguati gli interventi previsti per la conservazione dei manufatti di "archeologia industriale".

Altra criticità di rilievo aveva riguardato l'aspetto finanziario, in quanto lo stanziamento previsto dalla l. n. 388/2000, pari a 75 milioni di euro, dopo le modifiche apportate al piano<sup>16</sup>, si era rivelato insufficiente.

Nel frattempo, il Comune di Napoli, con atto di esproprio, aveva acquisito la proprietà delle aree oggetto di bonifica, ricorrendo alla specifica facoltà prevista dall'art. 144 della citata legge.

Successivamente, richiamando la norma prevista nell'art. 120 del d.lgs. 267/2000, il già menzionato comune costituiva la società di trasformazione urbana Bagnolifutura s.p.a., approvandone lo statuto e la convenzione con gli enti territoriali azionisti<sup>17</sup>.

Dopo una complessa trattativa, nel luglio 2002, la Bagnolifutura s.p.a. stipulava un accordo di programma con la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli, il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti e l'Autorità portuale di Napoli, con lo scopo di riformulare il piano di completamento della bonifica dell'area di Bagnoli, tenendo conto dell'ammontare dello stanziamento del Ministero dell'ambiente e con l'obbligo di reperire, nell'ambito dei rispettivi bilanci, le risorse economiche per coprire le somme eccedenti tale ammontare.

Alla luce di tale accordo la Bagnolifutura s.p.a. provvedeva a modificare l'elaborato progettuale a suo tempo predisposto dalla Bagnoli s.p.a., presentando, infine, al Ministero il progetto definitivo di bonifica, comprendente il piano di smaltimento in discarica dei materiali da asportare.

Nella citata relazione si legge che, nonostante il notevole lasso di tempo trascorso *"Il risanamento ambientale di Bagnoli – Coroglio è ancora lontano, poiché soltanto dal 2003 sono stati definiti gli adempimenti procedurali necessari per l'avvio degli interventi che si*

---

<sup>16</sup> La previsione di spesa per il nuovo piano di bonifica ammontava a 172 milioni di euro.

<sup>17</sup> Le 1.000 azioni erano così suddivise: Comune di Napoli 90%, Regione Campania 7,5%, Provincia di Napoli 2,5%.

*protrarranno fino 2007, se verrà rispettata la tempistica del cronoprogramma”.*

Nella ultima relazione approvata con deliberazione n. 19/2009 “Piano di completamento della bonifica del recupero ambientale dell’ex sito industriale di Bagnoli”, sono state rilevate numerose criticità peraltro già presenti nelle precedenti relazioni, riconducibili, in primo luogo, all’enorme ritardo con il quale si era giunti a dare un segnale concreto per il recupero dell’area, deciso fin dal giugno 1994 dall’amministrazione regionale, programmandone la realizzazione entro il 2004 (11 anni dalla dismissione dell’Ilva e delle altre industrie, datata 1.9.1991 e 6 anni dall’inizio dei lavori di bonifica, affidati nel 1996 alla Bagnoli s.p.a.).

E’ stato, altresì, censurato lo stato di avanzamento delle realizzazioni, riscontrando che, alla data dell’ultima deliberazione, la spesa era stata soltanto pari a circa 77 milioni di euro, corrispondenti a circa un terzo della disponibilità totale, pari a circa 259 milioni.

A fronte di tale spesa, si è comunque constatato che i lavori di bonifica dei suoli non erano stati ancora completati e, a causa della mancata rimozione della colmata a mare, la balneabilità delle spiagge non era stata ancora ripristinata.

In particolare, è risultato evidente che il problema della rimozione della colmata non solo non è stato affatto risolto, ma, anzi, è stato addirittura procrastinato “per stralci”.

Si deve rilevare come tale operazione, ineludibile ai fini della effettiva bonifica del sito e da effettuarsi per esplicita disposizione di legge<sup>18</sup>, ancor oggi, non sia stata effettuata.

Nelle conclusioni tra le osservazioni dell’ultima relazione di questa Corte si legge:

*“la bonifica, decisa nel 1994 dall’Amministrazione regionale con il programma di realizzarla entro il 2004, fino ad oggi, nonostante i fondi assegnati in più riprese per un importo complessivo di 77.243.278 euro, non è stata ancora ultimata, i lavori di bonifica dei suoli non sono stati completati, non è stata ripristinata la balneabilità delle spiagge, né si è ancora individuato il luogo dove smaltire il materiale di risulta delle bonifiche;*

*la Corte ritiene responsabili della situazione tutti gli organi istituzionali coinvolti nel progetto, rivelatisi del tutto inadeguati ai compiti loro assegnati, e che nel corso di questi anni*

---

<sup>18</sup> Cfr. art. 1 del d.l. 20.9.1996, convertito con modificazioni dalla l. 18.11.1996, n. 582.



*non sono stati in grado di trovare una definitiva risoluzione alle problematiche, dando, con ciò, una visione di inefficienza dell'apparato amministrativo".<sup>19</sup>*

In particolare, veniva rilevato sia l'imprudente atteggiamento tenuto dal Comune di Napoli in ordine alle modalità di individuazione del sito di discarica, sia l'inerzia del Commissario di Governo, che pure avrebbe potuto azionare i propri poteri sostitutivi in caso di inadempienze dei competenti uffici comunali e regionali, al punto di doversi interrogare *"sull'opportunità di conferire poteri straordinari ad organi che, per il loro status politico locale, hanno difficoltà ad esercitarli, in quanto suscettibili di subire condizionamenti ambientali (protesta popolare etc.)"*.

Sotto un profilo più specifico, sono state rilevate, da parte del soggetto attuatore, Bagnolifutura s.p.a., *"superficialità nella fase di affidamento degli appalti e disinvoltura nella gestione della bonifica"*, mentre, sotto il profilo procedimentale, sono state riscontrate numerose varianti in fase di progettazione ed in corso d'opera, blocco dei lavori e richieste di danni da parte delle imprese nonché indeterminata degli stati di avanzamento e dei tempi di realizzazione.

Nella tabella che segue sono riportati, fino all'anno 2009: le fonti di finanziamento, gli importi stanziati, i fondi erogati ed i beneficiari.

I fondi destinati alla gestione commissariale dell'epoca<sup>20</sup> (versati nella contabilità speciale n. 1731) erano 139,2 milioni di euro quale stanziamento definitivo, mentre quelli effettivamente erogati avevano una consistenza pari a 41,6 milioni di euro.

Sta di fatto che le risorse erano state spese solo per attività di studio, di

---

<sup>19</sup> Nella scheda allegata alla relazione sul Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'anno 2009, l'Amministrazione formulava le seguenti risposte:

La struttura Commissariale ha completato la bonifica con misure di sicurezza della quasi totalità degli arenili. Ad oggi manca unicamente il completamento della fase 0 (Il progetto prevedeva la realizzazione della bonifica in due fasi, la Fase 0 e la Fase 1). Il ritardo è da ascrivere alla rescissione contrattuale per inadempimento con la vecchia affidataria. Il Commissario di Governo ha già approvato il progetto per il completamento. Per quanto riguarda il divieto di balneabilità è costituito da sedimenti marini. Non essendo disponibili tutte le risorse si è data priorità alla rimozione dei sedimenti contaminati. Per quanto riguarda la colmata si ricordi che è avvenuta una rimodulazione delle risorse grazie allo spacchettamento per stralci che consente di avviare operativamente l'attività di bonifica, restituendo l'uso del mare ai cittadini. Per i materiali provenienti dalla rimozione della colmata questo Commissariato non ha alcuna responsabilità di merito, dal momento che le scelte strategiche di questo livello non sono di sua competenza.

Per quanto riguarda questo Commissariato egli risponde delle attività intraprese dalla data del 01.01.2008 alla data odierna. Riteniamo pertanto di ribadire che all'atto dell'esordio di questo Commissariato i poteri *extra ordinem* erano stati annullati dal momento che contestualmente alla nomina del nuovo Commissario era stata decretata la cessazione dello stato di emergenza.

<sup>20</sup> Denominato: Commissario di Governo per l'emergenza delle bonifiche e di tutela delle acque per la Regione Campania.

caratterizzazione e di progettazione per l'importo di 10,9 milioni di euro. Non risultavano ancora realizzate, fino al 2009, opere di bonifica da parte del predetto Commissario.

Anche la rimozione della colmata a mare, che doveva essere eseguita a cura dell'Autorità portuale, seppure la stessa fosse stata destinataria di un finanziamento pari ad euro 43,9 milioni, non era stata realizzata.

Per quanto riguarda invece l'attività di bonifica a carico di Bagnolifutura s.p.a. (nelle aree ex Ilva ed ex Eternit), riguardante un'area di 76,50 ettari (pari al 41,64 per cento dell'intera superficie), è stata oggetto di indagine penale e contabile che ha coinvolto oltre i vertici societari anche amministratori e dipendenti pubblici.

Inoltre, alla data del 31.3.2009, gli oneri finanziari per l'attività di bonifica a carico di Bagnolifutura s.p.a. erano stati calcolati 46,3 milioni di euro, a fronte di finanziamenti pubblici di 23,6 milioni di euro.

**Tabella n. 5 - Riepilogo delle attività eseguite e finanziamenti al 2009** in milioni di euro

E. F.	Importi finanziati	Fonte di finanziamento	Opere - Servizi	Beneficiario	Stato	Erogato
1998	9,8	MATTM	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	0,8
1999	10,8	MATTM	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	-
2001/2/3	75,0	MATTM	Bonifica aree ex Ilva - ex Eternit	Bagnolifutura Spa	realizzata in parte	7,5
2006/7	50,0	MATTM	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	27,2
2006	50,0	MATTM	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	-
	12,6	UE POR Campania 00/06	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	12,6
	15,6	UE POR Campania 07/13	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	-
	1,2	UE POR Campania 00/06	Analisi acque e suoli, studi, caratterizzazioni, progettazioni.	Comm. di Gov. alle bonifiche	realizzata in parte	1,0
	30,7	UE POR Campania 00/06	Parco dello sport e bonifiche	Bagnolifutura Spa	Opera realizzata	30,6
	34,7	UE POR Campania 00/06	Porta del parco-bonifiche	Bagnolifutura Spa	Opera realizzata	34,7

	7,1	UE POR Campania 00/06	Bonifica e recupero manufatti da destinare al "Turtle Point".	Bagnolifutura Spa	Opera realizzata	7,1
	10,9	Bagnolifura spa - UE POR Campania	Recupero manufatti di archeologia industriale	Bagnolifutura Spa	in corso	-
<b>Totali</b>	<b>308,4</b>				<b>Totali</b>	<b>121,5</b>

Fonte: Corte dei conti – Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione 19/2009/G



## CAPITOLO II

### LE RISORSE FINANZIARIE

*Sommario:* 1. Il quadro finanziario.

#### **1. Il quadro finanziario.**

Nel periodo in esame, la provvista finanziaria necessaria per l'attuazione dell'intero progetto è stata garantita da diverse fonti normative.

Il d.p.c.m. 15 ottobre 2015 citato, nell'attribuire a Invitalia s.p.a. il ruolo di soggetto attuatore, ha previsto che, nelle more dell'approvazione del Praru, di cui al comma 3 dell'art. 33 del d.l. 133/2014, continuasse l'attuazione dell'accordo sottoscritto nell'aprile 2015 dal Ministero dell'ambiente e dal Comune di Napoli; è stato quindi disposto il subentro di Invitalia s.p.a. alla Sogesid s.p.a. nell'attuazione degli interventi affidati a quest'ultima nell'accordo citato.

In tale contesto, si è stabilito che le risorse finanziarie già trasferite dal citato ministero al comune, ai fini della bonifica del comprensorio, fossero destinate al finanziamento degli interventi previsti dall'accordo di programma e dal Praru di cui al già menzionato art. 33, secondo gli indirizzi della cabina di regia<sup>21</sup>.

Tali risorse sono pari a circa 42 milioni di euro, al netto dei 4,5 milioni di euro impegnati dal Comune di Napoli, tutte a destinazione vincolata per legge, che avrebbero dovuto essere utilizzate per finanziare le attività previste dal citato accordo di programma, prorogato fino al 31.12.2020.

La quota residua dei citati fondi si trova tuttora nella disponibilità del Comune di Napoli ed il relativo trasferimento ad Invitalia è regolamentato dal II comma dell'art. 11 bis<sup>22</sup> del d.l. 30.12.2015, n. 210, convertito con la l. 25.2.2016, n. 21.

---

<sup>21</sup> I compiti della cabina di regia e l'attività svolta saranno analizzati nel successivo capitolo.

<sup>22</sup> "Entro 30 giorni dall'approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana di cui all'articolo 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 11.11.2014 n. 164) o di stralci di detto programma relativi a interventi urgenti o propedeutici, le risorse residue dei fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente, e della tutela del territorio e del mare per il sito di Interesse nazionale Bagnoli-Coroglio ed erogati al Comune di Napoli, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente disposizione,

Il Commissario ha reso noto di aver chiesto al comune, con nota del novembre 2019, il trasferimento di tali fondi, non ottenendo riscontro; sul punto i rappresentanti del Comune di Napoli, intervenuti in adunanza, hanno fornito rassicurazioni sul fatto che la somma sarà messa a disposizione di Invitalia s.p.a. allo scadere dell'accordo di programma, e quindi dopo il 31 dicembre 2020.

Si richiama poi la l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge finanziaria 2015) che ha stanziato 10,5 milioni di euro finalizzati alla bonifica dell'area dell'ex Eternit che sono stati trasferiti ad Invitalia con decreto del Ministero dell'ambiente del 20 dicembre 2017.

Successivamente, il d.l. 25 novembre 2015, n. 185, recante "Misure urgenti per interventi nel territorio", convertito con l. 22 gennaio 2016, n. 9, ha stanziato altri 50 milioni di euro per finanziare le attività del 2015.

Con l'art. 17 del d.l. 16 ottobre 2017, n.148, convertito con l. 4 dicembre 2017, n. 172, sono stati assegnati al soggetto attuatore ulteriori 27 milioni per il 2017.

Con la delibera Cipe n. 11 del 8 febbraio 2018, sono stati assegnati 40 milioni di euro per interventi di bonifica del Sin di Bagnoli; tali fondi, non ancora nella disponibilità di Invitalia al dicembre 2019, saranno trasferiti dopo la stipula di una specifica convenzione tra il Mattm ed il soggetto attuatore; l'erogazione degli stessi avverrà secondo le norme che regolano il funzionamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Da ultimo, con delibera Cipe n. 13 del 4 aprile 2019, a seguito dell'approvazione di un *addendum* al piano operativo ambiente 2014-2020, sono stati assegnati 265,22 milioni per ulteriori interventi di bonifica e riqualificazione urbana e 47,37 milioni per interventi riguardanti il servizio idrico integrato nell'area, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo 2014-2020.

Pertanto, a ottobre 2020, risultano assegnati al soggetto attuatore 442,7 milioni di euro, di cui 87,5 effettivamente erogati.

A tal proposito, il Commissario ha reso noto che in data 3 marzo 2020, è stato sottoscritto un accordo di programma dallo stesso, Mattm ed Invitalia, per la

---

sono destinate al finanziamento dei medesimi interventi, secondo gli indirizzi della cabina di regia di cui al comma 13 dell'art 33 del d.l. n.133 del 2014."

realizzazione di interventi di messa in sicurezza, bonifica, riqualificazione urbana ed interventi riguardanti il servizio idrico integrato del Sin, con risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (2014-2020).

Tale accordo individua le modalità di realizzazione e il finanziamento degli interventi di cui alle delibere Cipe succitate.

La tabella che segue sintetizza i dati sopra esposti.

**Tabella n. 6 - Risorse finanziarie assegnate a Invitalia.**

Data	Provenienza	Destinazione	Finanziamento
2015	Ministero dell'Ambiente Comune di Napoli	Progettazione, affidamento ed esecuzione del sistema di messa in sicurezza dell'area di colmata amare e delle acque di falda.	1.500.000
2015	Ministero dell'Ambiente Comune di Napoli	Predisposizione, affidamento ed esecuzione del piano di caratterizzazione integrativo delle aree sotto sequestro giudiziario	1.200.000
2015	Ministero dell'Ambiente	Avviamento attività	50.000.000
2017	Ministero dell'Ambiente	Bonifica area Eternit	10.492.000
2017	Ministero dell'Ambiente	Prosecuzione attività di bonifica	27.000.000
2018	CIPE	Prosecuzione attività di bonifica	40.000.000
2019	CIPE	Prosecuzione attività di bonifica, riqualificazione urbana e servizio idrico integrato	312.590.000
		<b>Totale</b>	<b>442.782.000</b>

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri, U.c.b. del Mattm.





## **CAPITOLO III**

### **LE ISTITUZIONI E LE AUTORITA' COINVOLTE NELLA GESTIONE DELLA BONIFICA**

*Sommario:* 1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. - 2. Il Commissario straordinario. - 3. Il Soggetto attuatore - Invitalia s.p.a. - 4. La Cabina di regia. - 5. La Conferenza dei servizi.

#### **1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

L'attività del Ministero dell'ambiente riguardante il piano di bonifica del sito di Bagnoli è stata inizialmente regolata dal d.l. 20 settembre 1996, n. 486, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 1996, n. 58 il quale prevedeva che l'Iri, direttamente, o tramite sue partecipate, provvedesse alla bonifica del sito, sulla base dello specifico piano di risanamento adottato con il decreto del Ministro dell'ambiente 21 dicembre 1995 e predisposto secondo le prescrizioni tecniche approvate con il d.p.r. 8 giugno 1995.

Successivamente, la l. 23 dicembre 2000, n. 388, finanziaria 2001, ha abrogato la citata disposizione, stabilendo che il piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli venisse approvato con decreto del Ministro dell'ambiente, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

A seguito delle vicende giudiziarie che hanno interessato la Bagnolifutura s.p.a., (allora soggetto attuatore), di cui si è già detto nell'ambito della presente relazione, con provvedimento del Tribunale di Napoli del 21 novembre 2014, è stata disposta, come visto, la nomina di un custode giudiziario delle aree poste sotto sequestro, individuato nel direttore generale della Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque.

Lo stesso è stato incaricato di adottare le iniziative e le misure tecniche necessarie per porre fine alla situazione di pericolo per l'ambiente, finalizzate alla tutela della incolumità pubblica.

Come visto, le attività da svolgersi per il corretto espletamento delle funzioni attribuite al custode giudiziario sono state disciplinate nell'apposito accordo di programma stipulato con il Comune di Napoli in data 16 aprile 2015.

Tali attività, che vedono come soggetti attuatori l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale<sup>23</sup> (Ispra), il Comune di Napoli e Invitalia s.p.a.<sup>24</sup>, sono state finanziate tramite precedenti trasferimenti effettuati dall'amministrazione statale al Comune di Napoli e, pertanto, con risorse diverse rispetto a quelle previste nel Piano di completamento stanziato dalla citata l. n. 388/2000.

Come già visto, l'art. 33 del d.l. 133/2014, convertito con modificazioni, dalla l. n. 164/2014, ha poi affidato al Commissario straordinario, al Soggetto attuatore ed alla Cabina di regia sia la responsabilità per la definizione ed attuazione del programma, sia la titolarità dei relativi procedimenti approvativi.

Deve però ribadirsi che, per quanto concerne le somme erogate al Comune di Napoli per gli interventi citati, in attesa che le cifre versate e non utilizzate vengano poste nella disponibilità di Invitalia s.p.a., l'ente locale debba comunque sempre rendicontare al ministero quanto speso e far conoscere allo stesso le attività realizzate, in ottemperanza alle disposizioni del citato accordo di programma.

E' opportuno fare una riflessione di carattere generale sulle modalità di intervento del ministero in questo come in altri contesti.

Come visto, lo stesso si avvale di un ente pubblico vigilato per lo svolgimento delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali.

Con il più volte citato d.p.c.m. 15.10.2015<sup>25</sup>, all'art. 4, comma 2, è stato disposto il subentro di Invitalia s.p.a. alla Sogesid s.p.a. nell'attuazione degli interventi affidati a quest'ultima nell'accordo di programma del 16.4.2015.

Quest'ultima, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero

---

<sup>23</sup> L'Ispra è stato istituito con la l. 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112; si tratta di un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile. E' sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente che si avvale dell'istituto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali.

<sup>24</sup> Cfr. tab. n. 3

<sup>25</sup> Lo stesso è stato poi integrato e corretto con il d.p.c.m. del 7.3.2018, a seguito degli intervenuti provvedimenti legislativi di modifica dell'articolo 33 del d.l. 133/2014 e in conseguenza delle correzioni apportate agli identificativi catastali delle numerosissime particelle di terreno che sono ricadenti all'interno del perimetro del Sin.

dell'economia e delle finanze, è la società di ingegneria "in house" del Ministero dell'ambiente e del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

L'attività svolta dal soggetto attuatore, la Bagnolifutura s.p.a., nel Sin di Bagnoli-Coroglio, come si è accennato nel capitolo introduttivo, è stata oggetto di valutazione in sede penale con il conseguente sequestro del sito, ad oggi non più esecutivo.

La successiva caratterizzazione effettuata, e le perizie svolte in sede processuale, hanno dimostrato che la "bonifica" effettuata, lungi dall'essere stata efficace, ha anzi, in alcuni casi, incrementato le concentrazioni di inquinanti presenti nel sito ed ha comportato, peraltro, un esborso di ben 400 milioni di euro.

Per quanto riguarda il personale, sarebbe auspicabile che il Ministero dell'ambiente si doti di adeguate professionalità tecniche al fine di essere in grado, autonomamente, di svolgere un ruolo diretto nella predisposizione, nella gestione e nella verifica degli esiti di analoghi interventi.

Sul punto, si prende atto con favore che, come comunicato dall'amministrazione, la competente Direzione generale per l'innovazione, il personale e la partecipazione ha indetto, nell'estate del 2019, un bando per il reclutamento di 251 unità di personale aventi vari profili tecnici.

Ciò potrebbe, auspicabilmente, consentire di limitare soltanto a casi eccezionali e circoscritti il ricorso a soggetti terzi, con il risultato di poter svolgere i compiti istituzionali in modo più incisivo e diretto, con i connessi benefici sia sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa, che per il contenimento degli oneri complessivi necessari per far fronte agli interventi stessi.

## **2. Il Commissario straordinario.**

L'art. 33 del citato d.l. n. 133/2014, convertito nella l. 164/2014, ha individuato le funzioni che il Commissario è chiamato a svolgere.

In particolare, lo stesso, in collaborazione con il soggetto attuatore, deve provvedere alla formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione

urbana<sup>26</sup> relativi al sito, finalizzati ad individuare e realizzare i lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area, a definire gli indirizzi per la riqualificazione urbana, a valorizzare eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione nonché a realizzare le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale e dei trasporti pubblici, per i collegamenti aerei e marittimi, per gli impianti di depurazione e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria funzionali agli interventi pubblici e privati, e il relativo fabbisogno finanziario.

Il Commissario è nominato con d.p.c.m.<sup>27</sup>, sentito il Presidente della regione, e dura in carica tre anni.

Gli oneri di funzionamento della struttura di supporto sono a carico del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

A tale autorità, una volta ricevuto dal soggetto attuatore la proposta di programma<sup>28</sup> e il documento di indirizzo strategico, compete convocare la conferenza di servizi al fine di ottenere tutti gli atti di assenso e di intesa da parte delle amministrazioni competenti.

Tale programma, da attuarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, viene adottato dallo stesso commissario entro dieci giorni dalla conclusione della conferenza dei servizi ed è approvato<sup>29</sup>, con d.p.r., previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il Commissario vigila sull'attuazione del programma ed esercita i poteri sostitutivi

---

<sup>26</sup> La proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana deve essere corredata dallo specifico progetto di bonifica degli interventi sulla base dei dati dello stato di contaminazione del sito, dal cronoprogramma di svolgimento dei lavori di cui all'art. 242-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, da uno studio di fattibilità territoriale e ambientale, dalla valutazione ambientale strategica (Vas) e dalla valutazione di impatto ambientale (Via), nonché da un piano economico-finanziario relativo alla sostenibilità degli interventi previsti, contenente l'indicazione delle fonti finanziarie pubbliche disponibili e dell'ulteriore fabbisogno necessario alla realizzazione complessiva del programma.

<sup>27</sup> Periodo commissariale triennio 2015-2018: Commissario nominato con d.p.c.m. 3.9.2015 - periodo commissariale triennio 2018-2021: Commissario nominato con d.p.c.m. 3.10.2018.

<sup>28</sup> Che deve altresì contenere la previsione urbanistico-edilizia degli interventi di demolizione e ricostruzione e di nuova edificazione e mutamento di destinazione d'uso dei beni immobili, comprensivi di eventuali premialità edificatorie, la previsione delle opere pubbliche o d'interesse pubblico e di quelle che abbiano ricaduta a favore della collettività locale anche fuori del sito di riferimento, i tempi ed i modi di attuazione degli interventi con particolare riferimento al rispetto del principio di concorrenza e dell'evidenza pubblica e del possibile ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche interessate all'uso di modelli privatistici e consensuali per finalità di pubblico interesse.

<sup>29</sup> L'approvazione del programma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, fermo restando il riconoscimento degli oneri costruttivi in favore delle amministrazioni interessate. Costituisce altresì variante urbanistica automatica e comporta dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e indifferibilità dei lavori.

previsti dal medesimo piano.

Lo stesso ha convocato la conferenza di servizi del 14 aprile 2016, a seguito della quale, come visto, è stato sottoscritto un accordo di programma nel quale sono stati individuati gli interventi indifferibili al fine di porre in sicurezza l'area.

In data 24 maggio 2016 il commissario ha aderito al protocollo di vigilanza collaborativa stipulato tra il Presidente del Consiglio, l'Anac e Invitalia sulle procedure connesse alla realizzazione della bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area che prevede, da parte dell'Anac, la verifica preventiva di legittimità di una serie di atti negoziali nelle varie fasi di attività.

Il Commissario straordinario del Governo uscente ha presentato la relazione conclusiva sulle attività svolte per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, per il triennio settembre 2015-settembre 2018".

Da ultimo, l'attuale Commissario straordinario in data 21 giugno 2019 ha adottato con decreto lo stralcio urbanistico del Praru, approvato definitivamente con d.p.r. 6 agosto 2019.

### **3. Il Soggetto attuatore - Invitalia s.p.a.**

Il già citato art. 33 del d.l. n. 133/2014, convertito nella l. n. 164/2014, ha previsto anche la figura del soggetto attuatore della bonifica, regolandone analiticamente i compiti.

Con lo stesso d.p.c.m. del 2015 è stata individuata Invitalia s.p.a., cui compete, come visto, l'elaborazione e l'attuazione del programma di risanamento e rigenerazione, operando a tal fine come stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di bonifica ambientale e di realizzazione delle opere infrastrutturali.

La stessa norma ha previsto che al soggetto attuatore venisse trasferita la proprietà delle aree del Sin, in precedenza di proprietà della Bagnolifutura s.p.a.

Alla procedura fallimentare di quest'ultima dovrà essere riconosciuto un importo corrispondente al valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, che viene rilevato dall'Agenzia del demanio alla data del trasferimento della proprietà.

Sulla determinazione dell'indennizzo, come visto, è in corso un contenzioso.

Il soggetto attuatore è incaricato di trasmettere al Commissario straordinario la proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana; il citato d.p.c.m. impone poi ad Invitalia ulteriori adempimenti<sup>30</sup>.

I rapporti con il Commissario sono regolati da una convenzione, la quale prevede, oltre all'obbligo, da parte della società, di trasmettere allo stesso ed alla cabina di regia una dettagliata relazione sullo stato degli interventi, anche quello di comporre un gruppo di lavoro, composto da adeguate professionalità, con il fine di dare attuazione ai compiti del soggetto attuatore.

Sotto il profilo finanziario, la copertura delle spese connesse<sup>31</sup> grava sulle risorse assegnate alla stessa dall'art. 1 del d.l. n. 185/2015 e s.m.i.

Tali costi non possono eccedere, per ogni anno di durata della convenzione, l'importo di sei milioni di euro.

La tabella che segue dà conto dell'andamento di tali spese.

**Tabella n. 7 - Spese rendicontate dal gruppo di lavoro "Bagnoli - Coroglio"**

	2015	2016	2017	2018	Totale
<b>Personale interno</b>	240.604	3.364.063	3.420.371	3.393.114	<b>10.418.152</b>
<b>Collaboratori esterni</b>	31.643	512.671	491.686	482.989	<b>1.518.809</b>
<b>Spese di trasferta</b>	475	27.206	77.102	65.002	<b>169.785</b>
<b>Costi sostenuti per beni e servizi</b>	-	236.533	375.553	569.959	<b>1.182.045</b>
<b>Costi indiretti</b>	68.180	1.035.118	1.091.178	1.127.766	<b>3.322.242</b>
<b>Totale spese</b>	<b>340.902</b>	<b>5.175.591</b>	<b>5.455.890</b>	<b>5.638.830</b>	<b>16.611.033</b>

Fonte: Invitalia.

Nota: gli importi rendicontati per il 2015 riguardano il periodo 15 ottobre-31 dicembre.

<sup>30</sup> Vigilare sulla regolare esecuzione, da parte di Ispra delle attività di caratterizzazione oggetto della convenzione attuativa sottoscritta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 4 novembre 2015, dal Comune di Napoli in data 4 dicembre 2015, da Ispra in data 13 novembre 2015 e dall'Agenzia in data 13 novembre 2015;

- dare esecuzione alle attività di messa in sicurezza d'emergenza della colmata a mare mediante l'efficientamento della relativa barriera idraulica oggetto della convenzione attuativa sottoscritta dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 4 novembre 2015, dal Comune di Napoli in data 4 dicembre 2015 e dall'Agenzia in data 13 novembre 2015.

<sup>31</sup> - Costi del gruppo di lavoro:

- costi di struttura e gestione amministrativa (specifici e generali) per l'esecuzione delle funzioni e dei compiti previsti;
- costi per la predisposizione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, ivi inclusi studi di fattibilità, progettazione, validazione, pianificazione, studi ambientali, analisi costi-benefici;
- le spese relative ai Rup e assistenti e commissioni di gara incaricati dall'Agenzia;
- gli oneri e le spese relative all'istruttoria e alla pubblicazione dei bandi e degli avvisi relativi a gare esperite direttamente dall'Agenzia quale stazione appaltante, ivi compresi i costi di predisposizione dei documenti di gara, di gestione delle procedure e dell'eventuale contenzioso;
- il costo dell'eventuale utilizzo della piattaforma informatica e-procurement dell'Agenzia per l'affidamento di servizi, forniture e lavori direttamente da parte della medesima Agenzia quale stazione appaltante.

L’Agenzia sostiene, altresì, i costi per l’acquisizione di servizi, forniture e lavori, conseguenti ad appalti dalla stessa direttamente effettuati quale stazione appaltante<sup>32</sup>, relativi all’attuazione del programma, sempreché preventivamente autorizzati dal Commissario, la cui copertura finanziaria sia garantita dalle risorse proprie o da ulteriori finanziamenti che dovessero successivamente essere assegnati alla stessa Agenzia.

La tabella che segue dà conto delle spese rendicontate per tale voce.

**Tabella n. 8 - Spese rendicontate dal gruppo di lavoro "Bagnoli lavori"**

	2016	2017	2018	Totale
<b>Impiego di personale Invitalia</b>	82.578	103.753	53.794	<b>240.125</b>
<b>Spese di trasferta</b>	12.659	23.121	15.289	<b>51.069</b>
<b>Totale costi sostenuti</b>	<b>95.237</b>	<b>126.874</b>	<b>69.083</b>	<b>291.194</b>
<b>Spese generali</b>	23.809	31.718	17.271	<b>55.527</b>
<b>Totale spese</b>	<b>119.046</b>	<b>158.592</b>	<b>155.437</b>	<b>637.915</b>

Fonte: Invitalia.

Nota: gli importi rendicontati per il 2016 sono relativi al periodo 1luglio - 31 dicembre.

Per quanto concerne i rapporti con il commissario, la convenzione stabilisce che Invitalia opera secondo le esigenze e le direttive dello stesso, il quale controlla la regolare esecuzione dei compiti affidati alla società.

#### **4. La Cabina di regia**

La Cabina di regia è stata istituita, nell’ambito della Presidenza del consiglio, con il medesimo art. 33 del già citato d.l. n. 133/2014, convertito nella l. n. 164/2014, e la sua composizione stabilita con il richiamato d.p.c.m. 15 ottobre 2015<sup>33</sup>; alla stessa partecipano anche rappresentanti di Invitalia s.p.a. appositamente delegati.

Sarebbe stato opportuno che in tale organo collegiale fosse stato ricompreso anche

<sup>32</sup> Ivi comprese le spese per la direzione lavori, direzione dell’esecuzione e per le commissioni di collaudo e verifica.

<sup>33</sup> La stessa è composta dal:

- Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, in qualità di presidente;
- Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare o da un suo delegato;
- Ministro dello sviluppo economico o da un suo delegato;
- Ministro delle infrastrutture e dei trasporti o da un suo delegato;
- Commissario straordinario del governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio;
- Presidente della regione Campania o da un suo delegato;
- Sindaco del comune di Napoli o da un suo delegato.

il Ministero per i beni e le attività culturali, sia per la competenza specifica in materia, che consentirebbe di acquisire comunque pareri utili al progetto, sia poiché lo stesso, anche attraverso le sue articolazioni territoriali, detiene un potere interdittivo.

Infatti, se tale dicastero partecipasse direttamente ai lavori preparatori si eviterebbe che, per come si è potuto constatare, le sue indicazioni (quali prescrizioni o veti forniti ex post), comportino inevitabilmente la necessità di rivedere le decisioni già assunte, con i conseguenti ritardi sul crono-programma ed aggravio di costi.

Alla stessa è affidato il compito di definire gli indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e di assicurare il coordinamento con ulteriori iniziative di valorizzazione dell'area.

Nel corso della riunione tenutasi nell'aprile 2018, è stata discussa la proposta di aggiornamento del Piano di risanamento ambientale e rigenerazione urbana - Praru, approvando la variante urbanistica per l'area del Sin di Bagnoli; in tale contesto, sono stati individuati tre filoni di sviluppo:

- a) quello turistico, che comprenderebbe la realizzazione di una spiaggia pubblica della lunghezza di 2 km, un porto turistico dalla capienza di 900 posti barca e 2 alberghi a 4 o 5 stelle;
- b) quello dedicato alla ricerca ed all'innovazione, che comprende i poli di ricerca della stazione scientifica Anton Dohrn e dell'Università Federico II di Napoli;
- c) un polo commerciale con numerosi esercizi commerciali e dedicati alla ristorazione.

Il Praru prevede, altresì, la realizzazione di un parco di circa 130 ettari dedicato allo sport, al recupero della balneabilità della baia e alla valorizzazione del borgo di Coroglio. Nel corso della relazione si tornerà su tale argomento.

## **5. La Conferenza dei servizi.**

Per quanto concerne le altre istituzioni, è necessario soffermarsi sulla "Conferenza dei servizi", istituita dal citato d.l. n. 133/2014, convertito nella l. n. 164/2014, nella quale sono rappresentate tutte le istanze centrali e territoriali coinvolte nel progetto.

In tale organo sono rappresentati i dicasteri dell'ambiente, dei beni culturali, dello sviluppo economico e delle infrastrutture; sono altresì presenti le autorità territoriali,



l’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale, la Regione Campania, la Città metropolitana ed il Comune di Napoli.

Sono poi rappresentate l’Asl competente, l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l’A.r.p.a. Campania, l’Inail, nonché l’Agenzia del demanio, Invitalia s.p.a. e Bagnolifutura s.p.a.

L’attività di tale organo prevede l’esame, la valutazione e l’eventuale formulazione di osservazioni e prescrizioni sulle iniziative da assumersi circa l’attuazione della bonifica. Nel corso della Conferenza di servizi del 18 dicembre 2017, Invitalia s.p.a. ha presentato il progetto di fattibilità tecnica ed economica dei lavori di completamento della bonifica dell’area ex Eternit.

La medesima Conferenza, dopo aver esaminato le possibili alternative, ha deliberato di privilegiare la soluzione che prevedeva la rimozione integrale dei materiali contenenti amianto nell’area ex Eternit e ha, pertanto, dato mandato ad Invitalia s.p.a. per sviluppare i successivi livelli di progettazione.

Conseguentemente, quest’ultima, con proprie risorse interne, ha sviluppato la progettazione definitiva, che è stata sottoposta all’esame della stessa conferenza del 5 aprile 2018, la quale ha espresso parere favorevole, con le osservazioni e le prescrizioni indicate dagli enti ed amministrazioni competenti.

Nella Conferenza di servizi del 14 giugno 2019 è stato approvato lo stralcio urbanistico del Praru, con il quale vengono fissate le destinazioni d'uso e le volumetrie da realizzare nell'area, il quale costituisce la condizione abilitante per la realizzazione dell'intero piano<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Il Commissario ha segnalato anche le seguenti conferenze:

Conferenza di Servizi per l'approvazione della "Valutazione del rischio sanitario-ambientale delle aree ex Ilva e ex Italsider all'interno nel Sin di Bagnoli Coroglio";

Conferenza di Servizi per l'approvazione della "Caratterizzazione dell'area marino-costiera all'interno del Sin di Bagnoli Coroglio – Relazione finale";

Conferenza di Servizi per l'approvazione della "Progettazione definitiva di bypass del TAF ex Bagnolifutura e collegamento della barriera idraulica all'impianto TAF in area colmata";

Conferenza di Servizi preliminare per l'esame del "Progetto di fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture e servizi all'interno del Sin di Bagnoli-Coroglio";

Conferenza di Servizi per l'approvazione della "Analisi di Rischio del sito - specifica ai sensi del d.lgs. 152/2006 - Rev.32 relativa al sito non produttivo ex Cementir di competenza Basi 15 s.r.l. nel Sin di Bagnoli Coroglio";

Conferenza di Servizi preliminare per l'esame del "Progetto di fattibilità tecnica ed economica per la bonifica e il risanamento ambientale all'interno del Sin di Bagnoli-Coroglio". Questa ultima ancora in corso.



## CAPITOLO IV

# GLI INTERVENTI DI BONIFICA E LA RIQUALIFICAZIONE URBANA

*Sommario:* 1. La programmazione degli interventi. - 1.1. Il piano di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana - 1.2. Stralcio urbanistico del Praru - 2. Le attività di progettazione, le gare e gli interventi - 3. Le criticità.

### **1. La programmazione degli interventi.**

La programmazione degli interventi scaturisce dall'impianto normativo dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. Sblocca Italia), sia per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti istituzionali coinvolti e l'attribuzione ad essi di competenze specifiche, sia per la disciplina dei procedimenti di messa in sicurezza e di bonifica, del programma di riqualificazione ambientale, della riconversione e della valorizzazione delle aree dismesse e dei beni immobili esistenti nel Sin, nonché l'ideazione e la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie al completamento del progetto di rigenerazione urbana.

Nella fase preliminare, per dare avvio al Programma di risanamento e rigenerazione urbana i lavori preparatori hanno riguardato prevalentemente la progettazione e la messa in sicurezza per evitare ulteriori danni ambientali.

Invitalia, considerata l'estensione della superficie da bonificare ed avendo contezza dei costi e delle difficoltà connesse, ha avviato una sperimentazione in collaborazione con l'Università del Sannio<sup>35</sup>, volta a sperimentare l'impiego di nuove tecnologie di *bio-phytoremediation* nell'ambito della bonifica dei suoli<sup>36</sup>.

Lo studio è tuttora in corso e, qualora i risultati dovessero essere soddisfacenti, la tecnica potrebbe essere utilmente valorizzata consentendo concreti risparmi di denaro pubblico e notevole semplificazione sia nell'esecuzione delle opere di

---

<sup>35</sup> La convenzione è stata affidata ai sensi dell'art. 36, co 2, lett. a) del d.lgs. n. 50/2016, per un importo di euro 37.826.

<sup>36</sup> Trattasi di tecnica di bonifica già efficacemente adottata in altri siti inquinati, come alternativa sostenibile alle tradizionali metodiche di bonifica. L'attività consiste nell'utilizzo di colture vegetali, batteriologiche e micogene, senza movimentazione e rimozione di terreni.

bonifica, che sotto il profilo delle procedure amministrative.

In considerazione del contesto sociale e della situazione orografica, i soggetti coinvolti hanno ritenuto di adottare iniziative atte a prevenire e contrastare ingerenze della criminalità organizzata, a verificare la sicurezza e corretta esecuzione delle attività nei cantieri ed a garantire la regolarità degli appalti. A tal fine sono stati sottoscritti due protocolli d'intesa: in data 6 aprile 2016 tra la Prefettura di Napoli e Invitalia s.p.a. è stato siglato il protocollo di legalità, con lo scopo di prevenire infiltrazioni della criminalità; in data 24 maggio 2016 tra il Presidente dell'Anac e il Presidente del Consiglio dei ministri, il Commissario straordinario e Invitalia s.p.a. è stato raggiunto l'accordo per sottoscrivere il Protocollo di vigilanza collaborativa, mirato ad ottenere una valutazione preventiva di tutti i documenti e di ogni atto di gara da parte dell'agenzia.

Invitalia, fin dall'inizio della sua attività, ha dovuto prendere atto della rilevante criticità costituita dal sequestro giudiziario del sito: infatti, l'accesso per i rilievi topografici ed i prelievi del materiale per le analisi propedeutiche alla attività di caratterizzazione ed ai programmi d'intervento dovevano essere autorizzati di volta in volta dall'autorità giudiziaria.

In data 8 febbraio 2019 la Corte di appello di Napoli ha disposto il dissequestro del "Turtle Point".

In data 10 luglio 2019 la stessa ha disposto il dissequestro delle aree "Parco urbano Lotti 1 e 2" e "Parco dello Sport" e la loro restituzione ad Invitalia. Tale riconsegna è avvenuta in data 23 luglio 2019.

L'area di colmata e l'impianto di messa in sicurezza dell'acqua di falda (i pozzi della barriera idraulica e l'impianto di trattamento delle acque c.d. "Taf 1") sono stati dissequestrati in data 27 gennaio 2020. Attualmente tutte le aree non sono più gravate da provvedimenti di sequestro.

### **1.1. Il Piano di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (Praru).**

Il Praru è il documento, predisposto da Invitalia s.p.a., che contiene:

- a) il programma delle attività necessarie per il compimento della bonifica del Sin;
- b) lo stralcio urbanistico, in cui è stabilita la destinazione dei suoli;

- c) il progetto di riqualificazione delle aree e dei manufatti esistenti nonché il piano di modernizzazione e completamento delle opere infrastrutturali di tipo stradale, ferroviario e idraulico fondamentali per la realizzazione dell'opera di risanamento.

Nel documento, dopo una premessa di carattere normativo, viene, in primo luogo, descritto lo stato attuale dell'area, analizzandone le criticità relative all'inquinamento dei suoli e delle acque, allo stato delle infrastrutture esistenti e alla presenza della popolazione residente nel borgo di Coroglio.

Nello stesso documento viene, di seguito, svolta un'analisi "S.w.o.t."<sup>37</sup> nella quale vengono individuati i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce che interessano il progetto.

Viene poi descritta la strategia dell'intervento, articolata su tre obiettivi generali da perseguire:

- completare gli interventi di bonifica e risanamento ambientale del Sin;
- creare un sistema adeguato di infrastrutture in grado di assicurare il supporto alla piena valorizzazione dell'area e garantire un'elevata resilienza ai cambiamenti territoriali;
- valorizzare il territorio e sviluppare la competitività dell'area.

Gli stessi sono, a loro volta, suddivisi in obiettivi specifici.

Per quanto riguarda il primo macro-obiettivo, esso consiste nel realizzare, con un impegno economico sostenibile, la bonifica delle aree a terra, delle aree marine nonché la bonifica della fascia costiera, che comprende, tra l'altro, la rimozione integrale della colmata.

Per quanto concerne il secondo, esso comprende lo sviluppo di un sistema di trasporto in grado di corrispondere alla domanda di mobilità generata dall'opera; si tratterebbe quindi di realizzare la viabilità interna al Sin e di costruire un tunnel di collegamento con la tangenziale di Napoli, del prolungamento della linea 6 della metropolitana, nonché della realizzazione di una nuova stazione della linea 2.

Nel documento è poi sottolineata la necessità di compiere interventi finalizzati al contenimento del dissesto idrogeologico dell'area, da realizzarsi tramite la corretta

---

<sup>37</sup> S.w.o.t. - Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats.

gestione delle risorse idriche, da conseguirsi tramite l'adeguamento del collettore fognario "Arena Sant'Antonio" e la realizzazione del sistema idrico interno al Sin, anche tramite la razionalizzazione e la messa a norma dei collettori e degli scarichi a mare del bacino idrografico della parte occidentale di Napoli.

Per quanto riguarda, infine, il terzo obiettivo generale, oltre allo sviluppo di azioni tese a favorire l'insediamento di centri di ricerca, è prevista la realizzazione del parco, di aree commerciali, ricettive e destinate ai servizi turistici, il recupero dei vari edifici già presenti con valore di archeologia industriale, la messa in funzione di impianti sportivi e centri benessere nonché la realizzazione di un porto turistico.

A ciò si aggiunge la riqualificazione del borgo di Coroglio e la realizzazione di nuovi insediamenti residenziali.

Sotto il profilo finanziario, gli oneri complessivi stimati sono pari a circa 1.810 milioni di euro.

Di questi, 50 milioni sono finalizzati alla realizzazione di quanto previsto dalla variante urbanistica, soprattutto per espropri, e gravano, per 15 mln., sui fondi a disposizione del Commissario e, per i restanti 35 mln., sono a carico "di fonti private di soggetti selezionati per l'attuazione delle fasi della rigenerazione che prevedono l'esproprio".

Il fabbisogno dei primi due obiettivi generali, risanamento ed infrastrutture, pari a 461,5 mln è a totale carico pubblico, mentre l'onere per la realizzazione del terzo obiettivo, la rigenerazione, è stimato in 704 mln., dei quali circa 160 per attrezzature pubbliche e a carico di fonti pubbliche, ed i restanti 544 mln. "provenienti da interventi realizzati da soggetti selezionati mediante le procedure previste dalla normativa vigente".

Dovrà, poi, trovare copertura in fonti pubbliche nazionali ed europee l'onere, stimato in 594 mln, per la realizzazione delle infrastrutture all'esterno dell'area, relativo, tra l'altro, al sistema di trasporti esterno al Sin, da realizzarsi da parte dei soggetti competenti, e quindi in particolare dalla Regione Campania.

L'impegno finanziario sarebbe quindi ripartito praticamente con quote paritarie tra Stato, Regione Campania e privati.

Al fine di mantenere vivo l'interesse dei privati ad investire nel Sin e, conseguentemente, la loro partecipazione per un terzo dell'ammontare dell'intero

progetto, è necessario che lo stesso segua rigorosamente il crono programma e che siano evitati possibili contenziosi attraverso un'ampia partecipazione alla fase decisionale di tutti i soggetti interessati.

## **1.2. Stralcio urbanistico del Praru.**

Dopo la conferenza dei servizi del 14 giugno 2019, il Commissario straordinario di governo, con decreto del 21 giugno 2019, ha adottato lo stralcio urbanistico del Praru, con il quale è stata stabilita la destinazione urbanistica dell'area all'interno del Sin e che rappresenta un passaggio fondamentale in quanto "condizione abilitante" per la programmazione delle opere di bonifica.

L'atto è stato adottato con il parere favorevole di tutti gli intervenuti, ad eccezione del rappresentante della Regione Campania che ha espresso parere non favorevole, articolando su più punti le sue perplessità di seguito meglio specificate.

In quella sede, ogni rappresentante delle amministrazioni chiamate ad esprimere le proprie valutazioni ha presentato, in forma scritta, suggerimenti, osservazioni e prescrizioni, che costituiscono parte integrante del decreto citato.

Il rappresentante unico<sup>38</sup> delle amministrazioni statali ha fatto proprie le memorie presentate da tutte le parti coinvolte nell'opera a vario titolo<sup>39</sup>.

E', tuttavia, da rimarcare che la realizzazione del Praru richiede, inderogabilmente, l'assoluta condivisione per risolvere le esigenze di tutte le parti

---

<sup>38</sup> Figura inizialmente prevista dall'art. 14 ter della l. 7 agosto 1990, n. 241 che, in tema di conferenza di servizi in modalità simultanea, ha stabilito che: "Ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali, le amministrazioni statali sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente in modo univoco e vincolante la posizione di tutte le predette amministrazioni, nominato, anche preventivamente per determinate materie o determinati periodi di tempo, dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, ove si tratti soltanto di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ferma restando l'attribuzione del potere di rappresentanza al suddetto soggetto, le singole amministrazioni statali possono comunque intervenire ai lavori della conferenza in funzione di supporto. Le amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies, comma 1, prima della conclusione dei lavori della conferenza, possono esprimere al suddetto rappresentante il proprio dissenso ai fini di cui allo stesso comma". Successivamente, tale figura, è stata regolata dall'art.14 ter del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 con cui è stato stabilito che "Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso".

<sup>39</sup> Ministero dell'ambiente, Direzione generale per la salvaguardia del territorio e del mare e Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali; Ministero dei beni culturali, Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio; Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale; Giunta regionale della Campania; Città metropolitana di Napoli; varie aree del Comune di Napoli.

coinvolte, pubbliche e private, poiché, considerata la notevole complessità del programma, eventuali criticità o rallentamenti, nelle fasi attuative delle molteplici attività da intraprendere, potrebbero compromettere il buon esito del piano.

Venendo all'esame delle prescrizioni, accanto a quelle di natura prettamente tecnico-urbanistica, relative, ad esempio, alle altezze dei nuovi fabbricati, o alle strategie di mitigazione degli impatti paesaggistici negativi, si rinvengono, anche dalle osservazioni delle parti interessate, indicazioni che involgono aspetti e criticità di particolare rilievo.

In particolare, la Regione Campania ha lamentato che il Praru sia carente sotto il profilo della progettazione, in ciò sostanzialmente concordando con il parere espresso dal Mibact, che ha sottolineato la necessità di *“un rimando ad un approfondimento successivo al fine di poter meglio comprendere in dettaglio l'impatto paesaggistico degli interventi proposti”*.

Sotto il profilo logico-procedurale la regione ha poi censurato la scelta di vincolare sotto il profilo della destinazione d'uso le aree, rimandando ad un successivo concorso di idee la realizzazione di un disegno complessivo dell'opera (c.d. masterplan).

Per quanto poi concerne la valutazione ambientale strategica, di seguito Vas, sul Praru si registra un dissenso tra il Mibact e la regione.

Il ministero, infatti, ritiene la relativa procedura assolta nei termini di legge e valuta non necessario avviarne una nuova, qualora la localizzazione delle opere da realizzarsi e la progettazione dei lavori di bonifica siano coerenti con le previsioni dell'Accordo interistituzionale del 2017<sup>40</sup>, riproposte nel Praru.

La regione, al contrario, attribuisce un carattere sostanzialmente *“virtuale”* al documento, sostenendo, tra l'altro, che per il complesso delle opere infrastrutturali esterne al Sin (tunnel, metropolitana) mancano i requisiti minimi necessari ad una valutazione, *“mancando un progetto di massima che descriva la loro effettiva localizzazione”* e concludendo che, in assenza di una nuova Vas, *“ogni atto successivo del procedimento appare idoneo ad essere inficiato sotto il profilo della*

---

<sup>40</sup> Accordo interistituzionale stipulato il 19 luglio 2017, tra Governo, Regione Campania e Comune di Napoli, per la condivisione dei contenuti strategici dell'assetto urbanistico e per gli aspetti attuativi del progetto.



legittimità e soggetto a rischio di caducazione in sede giurisdizionale”.

Anche sotto il profilo finanziario, la stessa ha lamentato l’assenza di un puntuale piano finanziario globale dell’opera, pur se bisogna osservare, concordando con la posizione del Commissario, che tale censura appare in effetti non riguardare specificatamente lo stralcio urbanistico, ma, più precisamente, il Praru nella sua interezza.

Da ultimo, vengono richiamati i potenziali contenziosi connessi alla realizzazione dell’opera, il più significativo dei quali, come peraltro già sottolineato nell’ambito della relazione, è relativo al Borgo di Coroglio.

Infatti, a causa della scarsa chiarezza del progetto di recupero, sotto il profilo degli indennizzi, potrebbero crearsi possibili ostacoli da parte degli occupanti degli immobili per la loro liberazione.

Attualmente nel borgo di Coroglio le abitazioni sono occupate da circa 280 persone residenti per 113 nuclei familiari.

Appare quindi necessario che, con la collaborazione e condivisione da parte dei residenti (proprietari e non) vengano predeterminati i criteri di indennizzo e i costi per rientrare in analoghi immobili dopo la riqualificazione dell’area<sup>41</sup>.

Invitalia ha fatto presente di aver avviato, insieme al Commissario, periodici confronti con i comitati dei residenti, e di aver concluso la procedura di gara per il reclutamento di un advisor immobiliare che dovrà assisterla nelle operazioni necessarie al compimento dell’opera.

Nella tabella che segue è riportata una descrizione di massima della previsione di destinazione urbanistica delle aree e degli immobili presenti nel Sin.

---

<sup>41</sup> Il Praru prevede “Il riconoscimento di un diritto, a favore dei soli residenti proprietari, al reinsediamento nell’abitato di Borgo Coroglio riqualificato, a condizioni che tengano conto dei costi di riqualificazione dell’intero borgo... e a favore dei residenti non proprietari ... a condizioni da definire in fase attuativa” (cfr. punto 4.5).

**Tabella n. 9 - Destinazione urbanistica delle aree e degli edifici.**

DESTINAZIONE	SUPERFICE (ha)	VOLUMETRIE PREVISTE (mc)			
		Nuova edificazione	Reinsediamenti	Conservazione funzionale	Totali
<b>Spazi verdi</b>	<b>182,57</b>				
Parco urbano, parco dello sport, parco di quartiere	161,57				
Spiaggia pubblica	21,3				
<b>Opere di urbanizzazione</b>	<b>10,73</b>				
Attrezzature di quartiere	2,36				
Urbanizzazioni Primarie	8,37				
<b>Nuova edificazione e recuperi edilizi</b>	<b>43,29</b>	<b>796.333</b>	<b>422.968</b>	<b>191.247</b>	<b>1.410.548</b>
Residenziale		197.696		22.664	220.360
Beni e servizi		598.637	422.968	168.583	1.190.188
Archeologia industriale				200.304	200.304
<b>TOTALI</b>	<b>236,89</b>				<b>1.610.852</b>

Fonte: Invitalia.

Nella tabella che segue, come riportata nello stralcio urbanistico del Praru, si illustrano i tempi e le fasi salienti del progetto.

**Tabella n. 10 - Cronoprogramma**

ATTIVITA'	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>BONIFICA</b>										
Approvazione stralcio urbanistico (Praru) in Conferenza dei servizi		aprile 2019								
Terra - Colmata - Arenili		Progettazione aprile 2021		Esecuzione degli interventi giugno 2024						
Terra - Area ex Eternit		Progettazione aprile 2019	Esecuzione delle opere							
Risanamento marino		Caratterizzazione aprile 2021		Esecuzione degli interventi giugno 2023						
<b>INFRASTRUTTURE</b>										
Interne al Sin Grandi opere idriche - Trasporti e urbanizzazione primaria		Progettazione dicembre 2021			Esecuzione degli interventi dicembre 2024					
Esterne al Sin Idriche - Trasporti		Progettazione dicembre 2021			Esecuzione degli interventi Fase 1 (aprile 2024)			Esecuzione degli interventi Fase 2 (aprile 2027)		
<b>RIGENERAZIONE URBANA</b>										
Concorso di idee		Presentazione aprile 2020								
Parco urbano			Progettazione giugno 2021		Esecuzione degli interventi ottobre 2025					
Recupero delle strutture esistenti		Manifestazione di interesse giugno 2021		Riqualificazione strutture esistenti Fase 1			Fase 2			
Recupero delle strutture di archeologia industriale		Manifestazione di interesse dicembre 2021			Riqualificazione archeologia industriale Fase 1			Fase 2		
Nuove edificazioni e riqualificazione edificato da conservare		Analisi di sostenibilità mercato e definizioni delle attività		Progettazione e realizzazione delle nuove edificazioni			Riqualificazione dell'edificato esistente			

Fonte: Invitalia. Le date comprendono i tempi di affidamento degli incarichi e per espletare le gare.

## **2. Le attività di progettazione, le gare e gli interventi.**

Preliminarmente, prima della trattazione analitica delle singole attività, occorre precisare che nel periodo oggetto d'indagine sono stati assegnati ad Invitalia s.p.a. in qualità di soggetto attuatore finanziamenti per 442,7 milioni di euro complessivi di cui 87,5 erogati; nella tabella che segue si dà conto del volume finanziario delle attività eseguite, distinte per tipologia e per procedura di gara adottata per l'assegnazione dell'appalto, con i relativi importi di base gara, di aggiudicazione, oneri aggiuntivi, somme a disposizione dell'amministrazione e relativi pagamenti eseguiti.

Per quanto concerne specificamente i lavori di bonifica, in sede di adunanza, il Commissario ha specificato che la gara per la progettazione della bonifica delle aree a terra si è conclusa senza aggiudicatari in quanto il Consiglio di stato, con sentenza n. 5828/2019, ha escluso i due partecipanti alla gara. E' stato quindi deciso di non bandire una nuova gara e di avvalersi dei tecnici di Invitalia per la redazione dei progetti, anche al fine di contenere i costi.

Per quanto riguarda la rimozione dei cumuli di terreno presenti sotto i capannoni Morgan, la gara è stata aggiudicata ad ottobre 2019 e le relative attività sono in fase di conclusione.

Inoltre, il Commissario ha comunicato che sono state avviate interlocuzioni con i sindacati e con l'Anac per l'introduzione, all'interno delle prossime gare per l'affidamento degli appalti, delle clausole sociali, previste dall'art. 50 del d.lgs. 50/2016, finalizzate alla salvaguardia della stabilità occupazionale del personale impiegato.

**Tabella n. 11 - Tipologia delle attività avviate nel triennio 2016-2018 e relativi importi**

TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	DATI FINANZIARI				INCIDENZA PERCENTUALE			
	Lavori	Servizi	Misti	Totali	Lavori	Servizi	Misti	Totali
Quantità	5	23	1	29	17,24	79,31	3,45	100
Importo base gara	21.224.277	7.969.445	163.755	29.357.477	72,30	27,15	0,55	100
Importo di aggiudicazione	913.353	2.488.045	63.550	3.464.948	26,36	71,81	1,83	100
Somme a disposizione	54.545	203.996	17.024	275.565	19,79	74,03	6,18	100
Oneri aggiuntivi	190.482	367.627		558.110	34,13	65,87	0,00	100
Totale appalto	1.158.380	3.059.758	80.574	4.298.712	26,95	71,18	1,87	100
Pagamenti complessivi	864.003	904.178	-	1.768.182	48,86	51,14	0,00	100

Fonte: Invitalia. La tabella comprende i dati relativi a due gare bandite nel 2019 per un importo di euro 20.272.569.

**Tabella n. 12 - Gare bandite distinte per procedure nel triennio 2016-2018 e relativi importi**

PROCEDURE DI GARA	DATI FINANZIARI				INCIDENZA PERCENTUALE			
	Aperte	Affidamenti diretti	Negoziato	Totali	Aperte	Affidamenti diretti	Negoziato	Totali
Quantità	12	12	5	29	41,38	41,38	17,24	100
Importo base gara	28.322.117	767.857	267.503	29.357.477	96,47	2,62	0,91	100
Importo di aggiudicazione	2.665.783	620.914	178.251	3.464.948	76,94	17,92	5,14	100
Somme a disposizione	247.454	21.183	6.927	275.565	89,80	7,69	2,51	100
Oneri aggiuntivi	531.589	6.530	19.991	558.110	95,25	1,17	3,58	100
Totale appalto	3.444.826	648.717	205.169	4.298.712	80,14	15,09	4,77	100
Pagamenti complessivi	1.284.113	463.841	20.228	1.768.182	72,62	26,23	1,14	100

Fonte: Invitalia. La tabella comprende i dati relativi a due gare bandite nel 2019 per un importo di euro 20.272.569.

### 3. Le criticità.

L'indagine, come si è visto, prende in esame il triennio 2016-2018, con l'aggiornamento dei dati e delle attività al 16 luglio 2020.

Nel periodo considerato, che coincide con la prima gestione commissariale (nel quale Invitalia ha operato come soggetto attuatore), le attività svolte hanno riguardato, essenzialmente, la fase di studio e di "caratterizzazione" delle aree finalizzata alla progettazione degli interventi di bonifica e di risanamento.

L'analisi svolta da questa Sezione ha consentito di individuare varie criticità che potrebbero condizionare la realizzazione di quanto previsto nel Praru e, se non adeguatamente affrontate e risolte, comprometterne l'esecuzione.

1) In primo luogo, si sottolineano alcune incertezze riguardanti il contenzioso emerse sia sotto il profilo della compatibilità dei tempi dell'esecuzione dell'opera con quelli della giustizia penale, pur se l'avvenuto completo dissequestro delle aree sia da considerarsi, a questi fini, positivamente, sia anche, dal punto di vista civilistico, afferenti alla problematica relativa alla valutazione economica delle aree del Sin. Ciò ai fini della corresponsione da parte di Invitalia del relativo indennizzo alla curatela della società già in fallimento (Bagnolifutura s.p.a.).

2) Altro profilo particolarmente critico è dato dall'orografia dell'area, infatti, a prescindere da alcuni vincoli, ad esempio di tipo paesaggistico o architettonico (superabili in sede di conferenza dei servizi), restano tuttavia presenti i rischi connessi alla volontà di operare in un'area caratterizzata da elevata attività sismica e da accertato dissesto idrogeologico.

Sotto quest'ultimo aspetto, dovrà essere oggetto di particolare approfondimento l'incidenza della rimozione delle opere, quali la colmata e i tre dei quattro pontili attualmente presenti sul profilo costiero delle aree circostanti. Tali attività potrebbero certamente avere rilevanti effetti sulla geometria del profilo costiero.

Inoltre, i lavori di rimozione della colmata, pur previsti per legge, dovrebbero essere preceduti da un'attenta e capillare analisi del sedime marino sottostante, che potrebbe essere fortemente inquinato da infiltrazioni di percolato avvenute nel

periodo di funzionamento dell'impianto siderurgico.

Ciò al fine di non compromettere l'intera operazione, ed evitare uno sfioramento della previsione di spesa e il mancato rispetto del cronoprogramma qualora le attività di bonifica dovessero essere ampliate all'area marina sottostante la colmata. Sul punto, Invitalia ha precisato che le operazioni verranno precedute da un'accurata caratterizzazione integrativa e da uno studio sul nuovo profilo costiero.

Inoltre, è da rilevarsi con preoccupazione che ad oggi non sono stati ancora individuati i siti nei quali destinare l'enorme quantità di materiali inquinati provenienti, in primo luogo, dalla rimozione della colmata, nonché dai sedimenti dei fondali marini e dall'amianto proveniente dall'area ex Eternit.

Per quanto concerne lo smaltimento dell'amianto, la società ha comunicato che i siti saranno individuati dalla ditta aggiudicataria dei lavori (il cui cantiere è stato consegnato in data 13 luglio 2020) già verificati in sede di aggiudicazione degli stessi.

In questa specifica situazione, prima di procedere alla bonifica, vanno previste opere ed attività che annullino i rischi derivanti da attività di cantiere, in considerazione della elevata volatilità delle particelle di amianto; sul punto, in sede di adunanza, il capo progetto di Invitalia ha illustrato le misure di sicurezza che verranno poste in essere durante tale delicatissima fase della bonifica.

3) Altra problematica da chiarire riguarda l'attualità dell'accordo con l'autorità portuale di Napoli, per il riutilizzo di una parte dei sedimenti presenti nell'area da bonificare, che sarebbero utili per il riempimento della cassa di colmata del molo sud del porto partenopeo, ciò in quanto il mancato, o non tempestivo, accordo comporterebbe la necessità di individuare un nuovo sito dove destinare i materiali che dovranno essere rimossi.

4) Un'ulteriore criticità deriva dall'obbligo, conseguente all'imposizione di vincoli da parte del Mibact, di salvaguardare edifici industriali preesistenti fortemente degradati, da riconvertire in strutture destinate a servizi pubblici o privati, di tipo commerciale o alberghiero.

È da osservarsi che l'estensione generalizzata della qualificazione dei manufatti presenti nel Sin, come "archeologia industriale", potrebbe comportare una difficile riconversione degli stessi, sia a causa della maggiore difficoltà di esecuzione degli

interventi, sia anche per la maggiore onerosità della manutenzione delle strutture, che potrebbe rendere di scarso interesse l'investimento da parte degli operatori economici privati.

5) Vi è poi da segnalare l'ulteriore questione relativa alle costruzioni realizzate da Bagnolifutura s.p.a. all'interno del Sin con il cofinanziamento da parte del UE, quali la Porta del parco, il Turtle point e la Città dello sport, con fondi Por<sup>42</sup> e Fesr<sup>43</sup>, per un totale complessivo di impegni di circa 78,5 milioni di euro, dei quali sono stati certificati soltanto 60 milioni.

Su tale delicatissimo punto sono state interpellate le parti coinvolte, ossia il Commissario, la curatela fallimentare ed il soggetto attuatore.

La questione si presenta complessa, sia per la corretta individuazione del soggetto sul quale graverebbe tale responsabilità sia, sotto un profilo pratico, a causa delle difficoltà di reperimento della relativa documentazione, passata nella disponibilità della curatela senza aver effettuato un passaggio di consegne formale e parzialmente custodita nei locali della Bagnolifutura s.p.a., attualmente nella disponibilità di Invitalia s.p.a..

In sede di adunanza, il Commissario ha rappresentato la propria disponibilità a realizzare tale adempimento, con la collaborazione degli altri soggetti coinvolti al fine di evitare il recupero dei fondi da parte dell'Unione europea.

Peraltro, tali immobili non sono mai stati collaudati ed oggi sono oggetto di atti vandalici e forti degradi, con l'eccezione di una parte della Porta del parco che attualmente ospita alcuni uffici di Invitalia con pochissime unità di personale.

Tali strutture sono vincolate a finalità di utilizzo pubblico, ai sensi degli artt. 55 e 57 del regolamento UE 1083/2006, per cui non possono essere cedute a titolo oneroso e non possono generare entrate nette<sup>44</sup>.

Per la Porta del parco, in data 19 luglio 2019, è stato pubblicato un avviso esplorativo finalizzato alla presentazione di proposte di utilizzo funzionale di porzioni dell'immobile destinato ad attrezzatura pubblica. Ad oggi è in corso la

---

<sup>42</sup> Programmi operativi regionali 2000/2006 misura 4.6.

<sup>43</sup> Fondo europeo di sviluppo regionale 2003/2013 DB. OP. 1,11.

<sup>44</sup> Teoricamente le "entrate nette" si ottengono come differenza fra le entrate lorde di cassa (attese dall'esazione delle tariffe o dei prezzi che saranno effettivamente applicate all'erogazione del servizio) e le uscite di cassa per l'erogazione del servizio durante l'intera vita utile del progetto.



valutazione delle due proposte pervenute, mentre, per il Parco dello sport, è in corso di valutazione il coinvolgimento del comune, dell'università di Napoli e del Cus, al fine di garantirne il recupero e la destinazione d'uso ad attrezzatura sportiva pubblica.

Con riguardo al Turtle point è stato stipulato in data 19 aprile 2018 un accordo di cooperazione istituzionale con la stazione zoologica "Anton Dohrn" per la realizzazione di un centro di ricerche sulla biologia marina avanzata. Invitalia, a seguito del già citato atto di dissequestro del 19 gennaio 2019, ha provveduto alla verifica dello stato dei luoghi e in data 9 luglio 2019 l'ente di ricerca ha preso il possesso dell'immobile.

Si sottolinea come sia necessario ed urgente riutilizzare tali strutture, peraltro caratterizzate da elevati costi di manutenzione e gestione, al fine di evitare che, se non destinate per pubbliche utilità, la relativa quota di cofinanziamento sia oggetto di recupero da parte dell'Unione europea. Il recupero potrebbe sussistere anche se qualora le medesime, per motivi tecnici, non dovessero essere collaudabili.

Per quanto concerne tale ultimo profilo, i rappresentanti di Invitalia hanno precisato che il ripristino ed il collaudo degli edifici dovranno essere effettuati a carico dei soggetti che assumeranno la conduzione degli stessi, in quanto le opere dovranno essere rese funzionali tenendo conto delle esigenze di questi ultimi; naturalmente, i relativi progetti dovranno essere approvati sia dal comune, per quanto riguarda i profili urbanistici, sia dalla regione, per quanto concerne la compatibilità con l'utilizzo dei fondi europei.

6) Al fine di dare piena fruibilità all'area, una volta che i lavori di bonifica e rigenerazione saranno ultimati, si rende necessario provvedere, oltre che alla realizzazione delle infrastrutture legate alla viabilità interna, comprensive quindi anche delle aree di sosta e dei parcheggi, al collegamento del sito con il sistema dei trasporti esterni.

Sotto questo profilo, il Praru prevede l'esecuzione di lavori per le seguenti opere:

- Nuova stazione della linea 2 della metropolitana;
- Prolungamento della linea 6 della metropolitana;
- Tunnel stradale di collegamento alla tangenziale di Napoli.

A tali infrastrutture se ne aggiungono altre correlate alla viabilità locale e l'onere stimato complessivo è di circa 475 milioni di euro. Va segnalato che, ancora a tutt'oggi, non è stato individuato il soggetto istituzionale che dovrà sostenere gli oneri finanziari relativi alle infrastrutture esterne al Sin, mentre per gli interventi riguardanti le opere, molto limitate, destinate a connettere l'area interna del Praru con quella esterna, è già previsto il finanziamento attraverso il Fondo per la coesione e lo sviluppo per la quota gestita dal Mattm.

7) Da ultimo, è necessario soffermarsi sulla problematica riguardante la rete idrica dell'intera area.

Infatti, all'interno del Sin insistono numerosi collettori fognari di portata insufficiente, in condizioni spesso di elevato degrado e, in alcuni casi, non regolarmente censiti; a questi si aggiungono le elevate quantità di acque meteoriche non regimentate provenienti dai versanti delle alture circostanti.

Per porre rimedio a tale criticità è innanzitutto necessario concordare con gli enti locali azioni volte alla realizzazione del sistema integrato delle acque dell'area Sin (adduzione, collettamento, trattamento e riutilizzo), affinché questi ultimi provvedano, per la parte di loro competenza, ad eseguire i lavori esterni all'area.

La spesa complessiva prevista è pari a circa 120 milioni di euro, e la quota relativa ai lavori da effettuarsi all'interno del Praru è già stata ammessa a finanziamento a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione per la quota gestita dal Mattm.

Tali importi, come anche quelli relativi al sistema di trasporto su ruota e su ferro, per un importo complessivo di circa 595 milioni di euro, dovranno trovare copertura nei bilanci dei soggetti nazionali istituzionalmente competenti ovvero tramite cofinanziamenti UE<sup>45</sup>.

In sede di adunanza il Commissario straordinario ha reso noto di aver stipulato una nuova convenzione con Invitalia per l'attuazione del Praru, peraltro sollecitata anche da questa Sezione durante l'istruttoria. La stessa prevede un piano previsionale corredato da un crono-programma della durata di diciotto mesi e, in

---

<sup>45</sup> In sostanza, i principali interventi esterni individuati dal Praru sono:

- la realizzazione del nuovo emissario Conca D'Agnano e interventi complementari;
- la rifunzionalizzazione dell'emissario di Bagnoli e della bretella di alleggerimento dell'emissario di Cuma;
- gli interventi di adeguamento dei collettori cittadini nell'area esterna al Sin di Bagnoli-Coroglio.

particolare, una più precisa quantificazione delle risorse finanziarie disponibili oltre alla puntuale stima dei tempi di esecuzione dei lavori. Tali elementi saranno oggetto di analisi *ex post* da parte di questa Corte, già a partire dal prossimo semestre ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20.



## CAPITOLO V

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1) In primo luogo, si richiama quanto espresso a proposito del contenzioso, sia sotto il profilo della compatibilità dei tempi di esecuzione dell'opera con quelli della giustizia penale, sia anche, dal punto di vista civilistico, riguardo alla problematica relativa alla valutazione economica dell'area del Sin.

Sotto tale profilo, questa Sezione sottolinea l'importanza di dare piena esecuzione al disposto del più volte citato art. 33 del d.l. 133/2014 emanando il previsto d.p.c.m. al fine di dare compiuta regolazione a due profili fondamentali della vicenda in esame.

Il primo, teso a regolamentare la sostenibilità economica, e, in definitiva, la possibilità di completare il programma di bonifica e di recupero delle aree, quantomeno con le modalità attuali e a prescindere da eventuali ulteriori vicende societarie, qualora l'indennizzo da liquidare alla curatela di Bagnolifutura s.p.a. per l'acquisizione delle aree eccedesse le disponibilità di Invitalia s.p.a..

Il secondo, finalizzato ad individuare, con chiarezza, il soggetto al quale, nelle more del completamento del programma, competano gli oneri relativi alla manutenzione ordinaria ed in particolare degli edifici non ancora utilizzati. Come è emerso, su questo punto, non vi è accordo tra il Commissario e il soggetto attuatore.

La Sezione non ritiene di dover entrare nel merito di tale aspetto, tuttavia, si deve far osservare che, in generale, la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, normalmente rientra nelle competenze e nell'interesse del proprietario di un bene immobile. Si deve, quindi, sottolineare che se dall'omissione di tale attività dovesse far conseguire un innalzamento degli oneri per il ripristino dei relativi beni (soggetti a fisiologica usura) per rimetterli in efficienza, ove non fossero esaurientemente motivati da circostanze di fatto o di diritto ulteriori, si potrebbe concretizzare un'ipotesi di danno erariale.

2) La Cabina di regia dovrebbe prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali, sia per la sua competenza specifica in materia, sia perché lo

stesso, attraverso le sue articolazioni territoriali, detiene un potere interdittivo. La partecipazione ai lavori preparatori eviterebbe che l'applicazione di prescrizioni o veti comporti ritardi sul crono-programma con conseguente aggravio di costi.

3) E' auspicabile che il Ministero dell'ambiente si doti di un adeguato organico tecnico al fine di svolgere un ruolo diretto nella predisposizione, nella gestione e nella verifica degli esiti di analoghi interventi.

Sul punto, si prende atto con favore che, come comunicato con memoria dall'amministrazione, la competente Direzione generale per l'innovazione, il personale e la partecipazione ha indetto, nell'estate del 2019, un bando per il reclutamento di 251 unità di personale aventi vari profili tecnici.

Ciò potrebbe, auspicabilmente, consentire di limitare a casi eccezionali e circoscritti il ricorso a soggetti giuridici terzi, con il risultato di poter svolgere i compiti istituzionali autonomamente e con i connessi benefici sia sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa, sia sotto quello del contenimento degli oneri complessivi degli interventi stessi.

4) E' da rimarcare che la realizzazione del Praru richiede, inderogabilmente, la condivisione delle scelte da parte di tutte le parti coinvolte, poiché, eventuali criticità o rallentamenti nelle fasi attuative del programma, dovute anche a contenziosi, potrebbero compromettere il buon esito del piano e la partecipazione finanziaria dei privati per un terzo dell'ammontare dell'intero progetto.

5) Si sottolinea come tra i potenziali contenziosi connessi alla realizzazione dell'opera, il più significativo, è quello relativo al Borgo di Coroglio.

Ne consegue che, con la collaborazione e condivisione da parte dei residenti (proprietari e non), dovranno essere predeterminati i criteri di indennizzo e gli oneri che gli stessi dovranno sopportare per rientrare in analoghe abitazioni dopo la riqualificazione dell'area.

6) Per quanto riguarda i lavori di bonifica, è da rilevarsi, con preoccupazione, che ad oggi non sono stati ancora individuati i siti nei quali destinare l'enorme quantità di materiali inquinati provenienti dalla rimozione della colmata, nonché dai sedimenti dei fondali marini e dall'amianto proveniente dall'area ex Eternit.

E' fondamentale procedere all'identificazione degli stessi, sia a tutela della salute

pubblica, sia perché tale operazione, in quanto strettamente legata alla bonifica, è da considerarsi propedeutica alla realizzazione del progetto.

7) Va segnalata la problematica relativa alle costruzioni realizzate da Bagnolifutura s.p.a. con il cofinanziamento dell'UE, quali la Porta del parco, il Turtle point e la Città dello sport. Per tali manufatti è urgente procedere, oltre ai relativi collaudi, anche alla documentazione di tutti i costi sostenuti (attesa la differenza di circa 19 milioni di euro non ancora giustificata rispetto agli impegni assunti per circa 78 milioni di euro), nonché alle loro riassegnazioni ad uso pubblico, al fine di evitare azioni di recupero dei finanziamenti già erogati da parte dell'Unione europea.

E' quindi fondamentale, ad avviso di questa Sezione, che il Commissario straordinario, con la collaborazione, ciascuno per quanto di propria competenza, delle altre parti coinvolte, quali Invitalia, la curatela fallimentare di Bagnolifutura s.p.a. e il legale rappresentante della stessa, provveda alla rendicontazione dei fondi citati, al fine di evitare la procedura di recupero da parte dell'Unione europea.

8) Infine, questa Corte ha individuato non poche criticità che, ove non affrontate adeguatamente e risolte, potrebbero mettere in discussione la realizzazione dell'intera attività di bonifica.

In particolare, è necessario che tutti i numerosi soggetti interessati operino nelle sedi competenti, quali la Cabina di regia e la Conferenza dei servizi, al fine di trovare un'intesa di carattere programmatico il più possibile condivisa; tale impegno deve poi riflettersi, per ciascuno nel proprio ambito, nelle complesse fasi esecutive del progetto.

Sotto questo profilo, la Sezione auspica un intervento di modifica al citato d.p.c.m. 15 ottobre 2015 che stabilisce la composizione della Cabina di regia, nel senso di includervi il Ministro per i beni e le attività culturali o un suo rappresentante, sia per la competenza specifica in materia, che consentirebbe di acquisire pareri utili al progetto, sia poiché lo stesso, tramite le sue articolazioni territoriali, detiene un potere interdittivo.

Inoltre, sul piano operativo, è necessario affrontare urgentemente la problematica della colmata a mare di cemento armato, che deturpa la costa, la cui rimozione è prevista, da oltre venti anni, dall'art. 1 del d.l. 20.9.1996 n. 486, convertito con modificazioni dalla l. 18.11.1996, n. 582.





CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

