

**Invio documentazione protocollo**

Si trasmette in allegato la documentazione relativa al protocollo n. 0076078 del 04/09/2018.

Il protocollo ha il seguente oggetto:

**SI TRASMETTE NOTA BASI 15 SRL - PER OPPORTUNA CONOSCENZA - NOTA N 3 DI 3.**

In allegato al messaggio email sono presenti i seguenti file:

**Documento principale**

•BASI 15 SRL - OSSERVAZIONI ART 14 DLGS 152 2006.pdf

**Allegati**

Protocollo Informativo INVITALIA

Al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare  
Direzione Generale per le Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali,  
Via Cristoforo Colombo, 44  
00147 Roma (RM)

per PEC [DGSalvanguardia.Ambientale@PEC.minambiente.it](mailto:DGSalvanguardia.Ambientale@PEC.minambiente.it)

e p.c.

All'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa – Invitalia S.p.A.  
Via Calabria, 46  
00187 Roma (RM)

per PEC [invitalia@pec.invitalia.it](mailto:invitalia@pec.invitalia.it)

Al Commissario Straordinario del Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana  
dell'Area di Rilevante Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio  
Via della Mercede, 96  
00186 Roma (RM)

per PEC [commissariobagnoli@pec.governo.it](mailto:commissariobagnoli@pec.governo.it)

**OGGETTO: osservazioni ex art. 14, co. 3 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 alla proposta di *Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana del sito rilevante di interesse nazionale di Bagnoli Coroglio* (Gazzetta Ufficiale 5 giugno 2018, Foglio delle inserzioni, n. 64)**

La sottoscritta **BASI 15 S.R.L.** (Codice Fiscale e Partita IVA 13475121003; Numero REA RM-1450046) con sede legale in Via Corso di Francia, n. 200, 00191, Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Avv. Claudio Gioacchino Maria Criscuolo ( ) formula le seguenti osservazioni con riferimento alla proposta di *Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana del sito rilevante di interesse nazionale di Bagnoli Coroglio* (Gazzetta Ufficiale 5 giugno 2018, Foglio delle inserzioni, n. 64)

**1** – Basi 15 S.r.l. è proprietaria di alcuni terreni all'interno del Sito di Interesse Nazionale *Bagnoli-Coroglio*.

I terreni si trovano all'interno di un'ex area industriale, in grandissima parte appartenuta all'ILVA. La società ha acquisito tali terreni il 22 luglio 2015, a seguito di un atto di scissione parziale proporzionale della Cementir Italia S.p.A., la quale, a sua volta, li aveva acquisiti il 27 dicembre 2007 da Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A. (società appartenuta all'IRI sino al 1992).

**2** – Con l'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, il legislatore ha disciplinato il futuro urbanistico e ambientale del *S.I.N. Bagnoli Coroglio*, stabilendo che lo stesso deve essere riformulato attraverso “*un programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana*”, che dovrà essere “*adottato dal Commissario Straordinario di Governo*”, che “*costituirà variante urbanistica automatica*”, su proposta di un “*Soggetto Attuatore*” (ovvero l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa – Invitalia S.p.A.).

**3** – Con avviso sul Foglio delle Inserzioni della Gazzetta Ufficiale del 5 giugno 2018 (n. 64) Invitalia S.p.A. ha reso noto di aver elaborato una proposta *Programma di risanamento ambientale e di*

*rigenerazione urbana del sito rilevante di interesse nazionale di Bagnoli Coroglio e di aver dato avvio alla sua consultazione ai sensi dell'art. 14, co. 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nell'ambito del relativo procedimento di Valutazione Ambientale Strategica.*

4 – Basi 15 S.r.l., letti gli atti pubblicati sui siti istituzionali dell'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa – Invitalia S.p.A. e del Ministero dell'Ambiente, formula le seguenti

## OSSERVAZIONI

### SUL PIANO AMBIENTALE

5 – Sui terreni della scrivente Società è stato attivo un cementificio dalla fine degli anni cinquanta sino al 1993 (vale dire, sostanzialmente, sino a quando tali terreni sono appartenuti all'IRI). Il cemento è stato prodotto mediante l'utilizzo della loppa d'altoforno, sostituita dalla pozzolana soltanto nell'ultimo periodo, ovvero a partire dal 1992.

Nel tempo, Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A., Cementir Italia S.p.A. e Basi 15 S.r.l. hanno sempre rivendicato la loro estraneità rispetto all'inquinamento delle proprie aree.

Per contro, il Ministero dell'Ambiente e del Territorio e del Mare (all'epoca titolare del procedimento di bonifica ed oggi sostituito dal Commissario Straordinario del Governo nominato ai sensi dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133) non ha mai fornito prova dell'attribuibilità di tale inquinamento all'attività esercitata su tali aree.

Tuttavia, in un'ottica di fattiva collaborazione con le autorità, tali Società hanno sempre portato avanti le indagini ambientali nel tempo richieste, non senza contestarle, ove ritenuto opportuno, mediante le necessarie iniziative giudiziarie.

Da ultimo, nel mese di febbraio 2017 Basi 15 S.r.l. ha inviato al Ministero dell'Ambiente l'analisi di rischio dei suoli predisposta alla luce di quanto stabilito in un incontro tecnico tenutosi presso lo stesso Ministero il 28 novembre 2016. Il nuovo documento veniva redatto in base a valutazioni e criteri fortemente cautelativi, con una prudente e, quindi, consistente sovrastima del rischio.

6 – Con la nota n. prot. 162 del 30 aprile 2018, avente ad oggetto "*Sito di Bonifica di interesse nazionale Napoli – Bagnoli – Coroglio. Area di competenza Basi 15 srl (area ex Cementir). Intimazione al completamento delle procedure di bonifica*", il Commissario Straordinario del Governo ha inviato a Basi 15 S.r.l. i pareri dell'ARPAC e dell'ISPRA in ordine alla nuova versione dell'analisi di rischio.

Entrambi i pareri evidenziavano come tale nuova versione fosse sostanzialmente in linea con quanto precisato dal Ministero dell'Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016.

7 – Nonostante il chiaro tenore dei pareri, il 30 aprile 2018 il Commissario Straordinario del Governo ha inviato a Basi 15 S.r.l. la nota n. prot. 162, con la quale riteneva la nuova versione dell'analisi di rischio sito-specifica dei suoli presentata dalla Società non in linea con quanto richiesto dal Ministero dell'Ambiente all'incontro del 28 novembre 2016, chiarendo come tale situazione impediva il regolare svolgimento delle attività a cui era stato chiamato insieme al Soggetto Attuatore, ovvero Invitalia S.p.A. Ciò, in quanto:

*“a) Invitalia S.p.A. ha predisposto un aggiornamento della proposta di Programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (a suo tempo esaminata nelle conferenze di servizi in data 14 aprile 2016 e 3 maggio 2016) che tiene conto dell’Accordo Interistituzionale sottoscritto tra Governo, Regione Campania e Comune di Napoli in data 19 luglio 2017; detta proposta aggiornata è stata sottoposta dallo scrivente Commissario alla Cabina di regia del 5 aprile 2018 con esito positivo e, una volta completate le procedure di VAS, verrà integrata e sottoposta alla conferenza di servizi ed alle ulteriori valutazioni previste dall’art. 33 cit. ai fini dell’approvazione definitiva mediante d.P.R.;*

*b) la proposta aggiornata di programma e il Rapporto Ambientale nell’ambito della procedura VAS, tra l’altro, confermano per l’area in questione le destinazioni urbanistiche che richiedono, ai fini dell’analisi di rischio, l’applicazione dei parametri di cui alla Tabella A (uso a verde pubblico e privato e residenziale) dell’Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.;*

*c) è necessario che il Programma comprenda la ricognizione della situazione delle aree di proprietà privata incluse nel Comprensorio di bagnoli-Coroglio e gli interventi ad esse relativi, non potendosi evidentemente prescindere da una considerazione complessiva delle problematiche e delle soluzioni proposte per l’intera area perimetrata, in quanto un disallineamento delle decisioni (che, ad esempio, stralciasse e rinviasse la definizione della sorte delle aree private) si porrebbe in radicale contrasto con la ratio dell’art. 33 e non consentirebbe di perseguire obiettivi ottimali attraverso le soluzioni più efficaci, oltre che maggiormente vantaggiose dal punto di vista dell’impiego delle ingenti risorse pubbliche necessarie”.*

8 – Basi 15 S.r.l. ha impugnato la nota del Commissario di Governo dinanzi al TAR Campania, sede di Napoli, con il ricorso n. 2850/18 reg. gen. (che si allega), in quanto illegittima perché adottata:

*(i) in violazione dei principi in ordine alla responsabilità per le contaminazioni ambientali e relativi agli obblighi di bonifica, così come interpretati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria (ciò in relazione all’insufficienza dell’istruttoria in ordine alle cause della contaminazione e l’individuazione del responsabile, e alla violazione dei principi normativi e giurisprudenziali sulla responsabilità del proprietario incolpevole);*

*(ii) in violazione delle note ARPAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 e ISPRA GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017, il cui contenuto evidenzia la sostanziale rispondenza dell’analisi rischio sito-specifica dei suoli presentata da Basi 15 S.r.l. nel febbraio 2017 a quanto precisato dal Ministero dell’Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016;*

*(iii) in violazione di quanto precisato dal Ministero dell’Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016;*

*(iv) in violazione dell’obbligo di predisporre l’analisi di rischio sito-specifica facendo riferimento all’attuale destinazione urbanistica dell’area e non, invece, ad una che ancora non esiste e che, soprattutto, spetta ed è di esclusivo interesse dell’Amministrazione, in quanto prevede un utilizzo del sito che presuppone l’esproprio delle aree di Basi 15 S.r.l.;*

*(v) senza tenere conto dell’incongruità del termine assegnato per adempiere alle attività richieste;*

*(vi) senza la preventiva instaurazione di un adeguato contraddittorio.*

9 – Dall’esame della proposta di *Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana del sito*

*rilevante di interesse nazionale di Bagnoli Coroglio* e dei relativi allegati Basi 15 S.r.l. non ha verificato l'esistenza di prescrizioni o elementi in grado di fondare la richiesta formulata dal Commissario Straordinario del Governo con la nota n. prot. 162 del 30 aprile 2018.

Ciò che emerge da tali atti, infatti, è l'attuale stato del procedimento di bonifica (PRARU relazione tecnica, pag. 115 e 118) dei terreni di Basi 15 S.r.l. e che tutti i terreni risultano destinati ad esproprio (PRARU, All. 10\_2) per lo sviluppo come Parco Urbano / Verde di Quartiere (PRARU, All. 5\_3 e 5\_5), ricadendo nell'area di intervento Sub B ambito interno.

Si precisa, poi, che nell'area, da sviluppare a Parco Urbano / Verde di Quartiere, sono presenti alcuni edifici abbandonati e non ricompresi tra le opere di archeologia industriale censite, che dovranno essere demoliti (PRARU, Relazione, pag. 218).

Tra le volumetriche da realizzarsi non risultano interventi nei terreni Basi 15 S.r.l., salvo quello costituito dalla realizzazione di un impianto di trattamento acque di falda per il l'intero Sito di Interesse Nazionale (PRARU, Relazione, pag. 178).

**10** – In questo scenario, la proposta di *Programma* risulta carente nella parte in cui non precisa che:

(i) rispetto alla presunta contaminazione dei propri terreni la posizione di Basi 15 s.r.l. è quella di proprietario incolpevole. Sinora la Società (in continuità con le proprie danti causa) è sostanzialmente venuta incontro alle richieste delle amministrazioni nell'auspicio che, nel frattempo, il suo aiuto consentisse a queste ultime di indirizzare le loro richieste verso l'effettivo responsabile di tale presunto inquinamento;

(ii) sino a quando la futura destinazione urbanistica non verrà definitivamente approvata, l'intera area di Bagnoli deve considerarsi, allo stato, priva di una valida e precisa programmazione d'uso e, quindi, la Società non può farsi promotrice di iniziative ulteriori a quelle che sinora ha spontaneamente adottato.

La teorica finalità formale di un sito, presente in strumenti di gestione del territorio non ancora approvati, non ha alcuna centralità nel processo decisionale in materia di bonifiche, non apparendo elemento sufficiente per determinare l'applicazione della singola colonna di riferimento, dovendosi preferire, invece, in tale processo di determinazione, una valutazione anche dell'effettivo uso a cui il sito è destinato e i pericoli che da tale utilizzo potrebbero derivare per l'ambiente e la salute umana, il tutto in una logica di preservazione e tutela dell'iniziativa economica privata compatibile con il territorio in cui insiste.

La precarietà delle destinazioni urbanistiche *sulla carta*, quindi, fa ritenere più coerente e compatibile con le logiche di riferimento in materia ambientale sostenere che nessun intervento può essere effettuato sino a quando, accanto al criterio formale, non si aggiunge anche quello sostanziale dell'effettivo uso dell'area, attribuendo valore nel caso concreto alle attività effettivamente svolte, o ancora alla destinazione d'uso del contesto in cui il sito stesso viene ad inserirsi, con scelte di colonna (A o B) anche contrastanti con la sua singola destinazione formale, propria dello strumento urbanistico.

Tale principio, da tempo noto in giurisprudenza e dottrina, è espressamente richiamato anche nell'art. 241-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia pure con riferimento alle aree del demanio ad uso

delle Forze armate, ma senza per ciò perdere la natura di principio applicabile a tutti i casi analoghi.

Ciò, del resto, è in linea con quanto recentemente affermato dalla Corte Costituzionale, con la sentenza del 13 giugno 2018, n. 126, la quale ha confermato come sarà proprio la futura destinazione urbanistica dell'area a definire le condizioni, le modalità ed i parametri di riferimento della bonifica da effettuare. Anche la sintesi non tecnica del rapporto ambientale redatta in relazione alla VAS della proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana ricorda espressamente che “è opportuno evidenziare che per l'attuazione dell'intero Programma è necessario il verificarsi di una condizione abilitante, cioè l'approvazione della variante urbanistica, attraverso la quale verranno fissate le destinazioni d'uso e le volumetrie da realizzare nell'area”;

(iii) la bonifica dei terreni della scrivente Società, se effettivamente destinati ad essere espropriati, non può che spettare all'Autorità pubblica. Si deve ricordare, infatti, che nell'attuale quadro normativo il mutamento di destinazione d'uso, o meglio le conseguenze in tema di bonifica connesse al suddetto mutamento, non possano che ricadere in capo al soggetto, sia esso pubblico o privato, *interessato* al mutamento medesimo e che, quindi, sia necessario suddividere gli oneri economici, nonché procedurali, tra il precedente proprietario, *rectius* presunto inquinatore (che, peraltro, in questo caso non è Basi 15 S.r.l.), e il (futuro) proprietario o utilizzatore dell'area.

Conferma di ciò si trae dall'art. 246 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui prevede uno strumento convenzionale (o meglio di amministrazione consensuale) mediante il quale i soggetti obbligati alla bonifica, nonché “i soggetti altrimenti interessati”, possono definire modalità e tempi di esecuzione della bonifica, eventualmente prevedendo deroghe in ordine alla tempistica procedurale delineata dall'articolo 242 del medesimo decreto legislativo.

Tale disposizione dimostra che, in casi come quello in esame è obbligatorio ripartire le competenze per la procedura di bonifica tra il responsabile della contaminazione e il soggetto interessato allo sfruttamento dell'area, in modo da non far ricadere sul primo oneri da cui non trarrebbe alcun beneficio. Il che non può non valere, a maggior ragione, in relazione alla posizione di Basi 15 S.r.l., quale proprietario dell'area non responsabile della contaminazione e, quindi, non obbligato alle attività di bonifica.

11 – Di tali circostanze (e del fatto che, comunque, Basi 15 S.r.l. non è obbligata ad alcunché, essendo assolutamente estranea ai valori rilevati sui propri terreni) la proposta di *Programma* non può non tenerne conto anche ai fini dell'accollo degli oneri una volta definita la destinazione dei terreni e disposto l'esproprio.

## IN TEMA DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

### 12 – *La strumentazione urbanistica*

12.1 – Con D.P.G.R. Campania n. 323 dell'11.6.2004 veniva approvata la Variante al Piano Regolatore Generale di Napoli, che inseriva l'area Basi 15 S.r.l. nella Zona omogenea G (Insediamenti urbani integrati), definita dall'art. 54 delle Norme di attuazione come *parti del territorio delle quali è prevista la trasformazione con insediamenti prevalentemente di nuovo impianto* (comma 1). *Le parti del territorio che ricadono in detta zona sono costituite da aree urbane che risultano dalla dismissione di precedenti insediamenti* (comma 2).

*Le trasformazioni fisiche ammissibili sono disciplinate come segue:*

- *in rapporto alla configurazione del suolo e all'assetto idrogeologico, sono ammessi interventi di modifica delle quote altimetriche e movimenti di terra purché sia assicurata la funzionalità dell'assetto idraulico*

*e idrogeologico delle aree contermini. Deve essere assicurato il conseguimento del riequilibrio ambientale delle aree trasformabili. In ogni caso va conseguito il rispetto dei caratteri fondamentali del paesaggio circostante, a esso integrandosi;*

- *in rapporto agli insediamenti, agli edifici e ai manufatti esistenti sono consentiti la demolizione, la sostituzione, il riutilizzo di volumi, il relativo incremento, nel rispetto dei limiti definiti per ciascuna delle aree a tale scopo destinate dalla disciplina degli ambiti (comma 3).*

I piani urbanistici generali possono avere efficacia diretta e indiretta. Il secondo caso riguarda le aree soggette a trasformazione, per le quali sono previste modifiche dello stato dei luoghi attinenti sia alle destinazioni d'uso che all'assetto planivolumetrico. In tali casi l'attuazione del piano generale avviene attraverso i "piani particolareggiati di esecuzione" (art. 13 e segg. L. 1150/42)<sup>1</sup>, cioè piani di dettaglio coerenti con le previsioni e le Norme di attuazione del piano generale.

**12.2 – Il PUE - Piano Urbanistico Esecutivo (PUA – Piano Urbanistico Attuativo – secondo la legge regionale della Campania n. 16/2004, artt. 26 e 27) di Bagnoli Coroglio fu approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Napoli n. 40 del 16.5.2005.**

La tavola 1 del PUA (Inquadramento del progetto. Stralcio di Prg esteso alle aree adiacenti), riporta a linea tratteggiata la perimetrazione dell'*Area destinata a parco*, nella quale rientra il complesso immobiliare dell'area Basi 15 S.r.l.

Dopo un primo bando del 2005, annullato, nel 2006 la *Bagnolifutura SpA* bandiva il concorso internazionale per il progetto preliminare (art. 18 del D.P.R. n. 544/99 e ss.mm.ii.) per la realizzazione del nuovo Parco urbano di Bagnoli sulla base degli indirizzi contenuti nel Documento preliminare alla progettazione redatto in conformità alle previsioni di cui all'art. 15, comma 5, dello stesso D.P.R. n. 544/99.

Il concorso fu espletato nel luglio 2006. Secondo il progetto, il parco comprende tre chilometri e mezzo di viali alberati, cinque ettari di prati, cinque di laghi artificiali, un'area giochi per bambini, un roseto di tre ettari e altri giardini tematici. Diversi sono gli edifici industriali dell'ex Iiva che vengono riadattati a nuovi usi.

L'intera area del parco veniva suddivisa in quattro lotti da realizzarsi in tempi diversi e fruibili indipendentemente. Nel 2008 veniva approvato il progetto definitivo del solo primo lotto e avevano inizio le procedure per avviare i lavori di realizzazione.

Con la deliberazione della G.C. n. 561 del 20.4.2011 veniva approvata la variante al PUE dando atto della sua conformità alla normativa urbanistica generale vigente.

L'art. 16, comma 5, della legge n. 1150/42 modificata e integrata dalla legge 6.8.1967 n. 765 stabilisce che dalla sua approvazione decorre il tempo, *non maggiore di anni dieci, entro il quale il piano particolareggiato dovrà essere attuato e i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni.*

Il PUE comprende l'area Basi 15 S.r.l. nell'"area tematica 1a" così come delimitata nella tavola 11 e disciplinata dall'art. 13 delle Norme di attuazione, destinata a parco e a spiaggia<sup>2</sup>.

Il comma 7 dell'art. 13 delle Norme di attuazione stabilisce che

*Le previsioni relative alle unità di intervento, con riferimento alla L. 109/1994 come modificata dal D.lgs 163/2006 e ss.mm.ii., si attuano:*

- *per l'unità di intervento 1a, relativa al parco e alla spiaggia, mediante progetto preliminare redatto attraverso un concorso di progettazione; nelle more, è fatta salva la facoltà di dar corso a progetti preliminari, definitivi ed esecutivi per ciascuno dei manufatti di archeologia industriale destinati alla conservazione. Il progetto preliminare dovrà contemplare la realizzazione di un parco a tema*

<sup>1</sup> I piani particolareggiati sono stati soppressi, ma tale espressione mantiene l'uso corrente raggruppando in essa le diverse tipologie di piani c.d. del terzo livello, cioè attuativi o esecutivi, istituiti negli anni con variegate finalità e contenuti anche in relazione alle specifiche legislazioni regionali.

<sup>2</sup> *Il parco di Coroglio ha una dimensione urbana e sovracomunale... Esso dovrà costituire il principale luogo pubblico nella zona occidentale della città...* ("Le aree tematiche 1 e 9", Relazione del PUE di Bagnoli Coroglio).

*contenente "Napoli in miniatura" ossia una riproduzione in scala della città di Napoli. Il progetto deve tener conto dell'esigenza di individuare settori protetti del parco (per esempio Bioparco, Orto botanico, ecc.) che – senza comprometterne il carattere unitario pubblico – siano oggetto, ognuno, di gestione separata...*

## **13 – Il Sito di Interesse Nazionale e il Piano di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana**

**13.1** – Il PRARU definisce i criteri per l'individuazione degli interventi necessari alla bonifica del sito e **prevede la realizzazione delle caratterizzazioni ambientali**, oltre alle destinazioni in verità non dettagliate allo stesso modo del PUA.

A seguito dell'Accordo interistituzionale del 19.7.2017, di cui si parla nel seguito, il PRARU, poi sottoposto alla Cabina di Regia il 4.8.2017, è stato aggiornato mediante appositi "tavoli tecnici" previsti dall'Accordo stesso.

Nessuno degli elaborati tecnici costituenti il PRARU aggiornato è stato modificato rispetto a quelli della proposta. Mentre la Relazione originaria pare sostituita da una relazione datata aprile 2018 e recante in copertina la dicitura "*Stralcio ai sensi dell'art. 11 bis del decreto legge 30/12/2015 n. 210*" e da uno "*Stralcio urbanistico*" comprendente una Relazione sul dimensionamento, le Norme tecniche di attuazione (anch'esse invariate) e otto grafici contenenti la perimetrazione del PUA, quella del PRARU, un aggiornamento delle "aree tematiche", l'individuazione delle attività compatibili e di quelle esistenti, dei manufatti di archeologia industriale, la planimetria catastale generale e quella degli interventi di esproprio.

### **13.2** – Nella nuova relazione si legge:

*In prossimità dell'FUB idrico, sull'area di proprietà della ex Cementir, verrà realizzato il nuovo impianto di Trattamento Acque di Falda (TAF) in sostituzione di quello attualmente presente sulla colmata e le vasche di ossidazione per il trattamento delle acque di falda, in particolare per l'abbattimento dei metalli pesanti, ai fini del loro riutilizzo per l'irrigazione del Parco urbano (§ 6.3 "Rete idrica", pag. 178).*

*E ancora: ... all'interno della grande superficie destinata a parco urbano e di quartiere ricade l'intera area ex Cementir, attualmente area industriale dismessa con presenza di manufatti industriali in stato di abbandono e da demolire. La posizione perimetrale di questa area, sottop alla collina di Posillipo ed antistante l'accesso della grotta di Seiano e prospiciente l'isola di Nisida, risulta fondamentale per la realizzazione del parco che si estende fino ai limiti della città edificata, garantendo l'unitarietà degli spazi verdi ricercata in questo programma (§ 7.3, pag. 218).*

La relazione dedica il capitolo 3 ai "lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area". Il § 3.1 tratta degli *Interventi previsti nell'Accordo di programma* (colmata, area ex ILVA); il § 3.2 tratta dello *Stato delle bonifiche delle aree a terra* e contiene la planimetria con la suddivisione delle Macrozone a terra di diretta competenza Invitalia, interne al perimetro SIN, che esclude le aree ex Cementir e Idis/Città della Scienza<sup>4</sup>. Il punto 4 descrive l'*Area ex Cementir (area a terra non di diretta competenza di Invitalia)* e

<sup>3</sup> *Proroga di termini in materia ambientale.*

Il termine di cui all'art. 33, comma 10, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, è prorogato di sessanta giorni.

Il predetto comma 10 dell'art. 33 del D.L. 12.9.2014 stabilisce che *Il programma di rigenerazione urbana, da attuarsi con le risorse disponibili a legislazione vigente, è adottato dal Commissario straordinario del Governo, entro 10 giorni dalla conclusione della conferenza di servizi o dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri di cui al comma 9, ed è approvato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. 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. Il Commissario straordinario del Governo vigila sull'attuazione del programma ed esercita i poteri sostitutivi previsti dal programma medesimo.*

<sup>4</sup> *Vengono... inquadrate anche le aree non di diretta competenza di Invitalia ma comunque ricadenti all'interno del perimetro del SIN (area ex*



rileva che *Dal raffronto tra i risultati analitici conseguiti nell'ambito delle attività di attuazione del Piano di Caratterizzazione ed i limiti fissati dalle norme di riferimento è emersa la necessità di procedere all'analisi di rischio sanitaria-ambientale sito specifica a causa di superamento per alcuni parametri nei suoli e nella falda. Si specifica che E' attualmente in esercizio un sistema di messa in sicurezza d'emergenza della falda attraverso sistema di pump& treat e impianto mobile di trattamento.*

Uno stralcio planimetrico riporta i carotaggi, i piezometri e i siti dei *Top soil* anche della IIa campagna.

**13.3** – Secondo l'allegato 5.3 (*Sub ambito interno (B): Aree tematiche con destinazioni d'uso*) l'area Basi Srl, compresa quella interessata dell'esistente impianto di trattamento delle acque in sinistra di via P. Leonardi Cattolica procedendo verso la costa, è compresa tra quelle destinate a parco.

Secondo l'allegato 5.5 (*Sub ambito interno (B): spazio verde, spiaggia pubblica e superfici fondiarie*) l'area Basi è interamente destinata a *Parco urbano e verde di quartiere*

Secondo l'allegato 10.1 (*Planimetria catastale generale con individuazione delle aree oggetto di esproprio per la realizzazione di opere pubbliche/di interesse pubblico*) l'area Basi, con esclusione di quella interessata dell'esistente impianto di trattamento delle acque rientra tra le *Particelle catastali interessate da intervento pubblico*.

Le Norme di attuazione disciplinano l'area tematica 1 del Parco (suddivisa in 1a, 1b, 1d, 1e e 1f) all'art. 13. L'area 1a (parco e spiaggia pubblica) è specificamente considerata dai commi 1, 2 e 3. Il comma 3 prescrive che la superficie di intervento 1a è *costituita dall'intera superficie del parco e dalla spiaggia pubblica, Archivio ILVA e Info point*. Il comma 8 prescrive che *Il parco urbano, ricadente in area 1a, si estende per circa due terzi dell'intera area tematica, generando un'unitarietà dello spazio verde che si estende fino al mare. La superficie del parco non potrà ospitare più del 3% di superficie impermeabile al suo interno, dal cui conteggio sono esclusi i parcheggi da D.M. 1444/68 ex art. 5, qualora realizzati con pavimentazione drenante e tutte le superfici a servizio del parco (aree impiantistiche, manutenzione, servizi etc.)*.

**13.4** – Il 19 luglio 2017 Governo, Regione e Comune hanno firmato l'accordo interistituzionale per il *Piano di bonifica e la rigenerazione urbana* dell'area di Bagnoli-Coroglio. Il 4 agosto l'accordo, con gli allegati che ne formano parte integrante e sostanziale, è stato ratificato dalla "Cabina di Regia" riunitasi presso la Presidenza del Consiglio. Per effetto di questo atto l'Invitalia è soggetto attuatore del programma e stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di bonifica.

L'Accordo è stato sintetizzato mediante "Schede tematiche".

La scheda a pag. 18 descrive il processo di bonifica e la sua attuazione per fasi attraverso il processo CARATTERIZZAZIONE (da completarsi entro lo scorso 15 luglio 2017), DESTINAZIONE D'USO, ANALISI DEL RISCHIO, RISULTATI TEST TECNOLOGIE DI BONIFICA, PROGETTO DI DETTAGLIO DELLE BONIFICHE FUNZIONALE AL NUOVO ASSETTO DELL'AREA CON NUOVA STIMA DI COSTI E TEMPI, ESECUZIONE INTERVENTI DI BONIFICA ANCHE PER LOTTI, COLLAUDI/CERTIFICAZIONI ANCHE PER LOTTI.

Vengono descritti gli interventi di risanamento ambientale – aree a terra nel presupposto che *i risultati delle analisi chimiche di caratterizzazione dei terreni e della falda permetteranno di elaborare l'Analisi di Rischio Sanitario e Ambientale del sito in accordo con le nuove destinazioni d'uso delle aree*.

*Gli scenari di Rischio consentiranno di impostare la Progettazione degli interventi di Bonifica e Risanamento Ambientale*. Il documento prosegue con la descrizione degli interventi di bonifica dal punto di vista degli inquinanti rinvenibili e delle tecnologie applicabili, con i campionamenti eseguiti, le caratterizzazioni in corso, le prove di laboratorio e le capacità di adattamento delle specie vegetali. Specifiche schede sono riservate al risanamento degli arenili e della colmata, al risanamento marino,

all'area ex Eternit e agli ulteriori interventi di risanamento.

Nella scheda a pag. 48 si dichiara di concordare *sulla realizzazione di un parco di impostazione naturalistica che attraverso aree a verde di quartiere si connette con la città consolidata; non si escludono la delimitazione di aree naturalistiche ad accessibilità limitata e nuovi andamenti orografici del sito che consentano di raccordare il parco con la spiaggia.*

Le schede da pag. 53 a 56 riguardano il Dimensionamento Urbanistico. L'ambito interessato dal PUA "vigente" viene suddiviso in due sub-ambiti: il primo, definito **sub-ambito interno**, coincide col SIN e quindi con l'area oggetto del PRARU; il secondo, definito **sub-ambito esterno**, comprende le aree interessate dal PUA ma non comprese nel SIN e quindi nel PRARU.

**L'area Basi 15 S.r.l. è compresa nel sub-ambito interno. La scheda a pag. 54 dichiara che si concorda sull'istituzione di un gruppo di lavoro tecnico tra Invitalia e Ufficio di Pianificazione Urbanistica Generale del Comune di Napoli che procederà alla definizione, tra l'altro, delle Norme Tecniche di Attuazione dei due strumenti urbanistici (PUA e PRARU), evidentemente da integrare.**

Segue il cronoprogramma generale distinto per *Bonifica – Terra Risanamento marino, Infrastrutture – 1 Fase/2 Fase e Rigenerazione – Strutture esistenti Archeologie Nuove costruzioni Parco*. La terza parte fissa al 2024 il completamento degli interventi con la realizzazione del Parco.

## 14 – Conclusioni

14.1 – L'area di Bagnoli-Coroglio è interessata da una vicenda annosa, durante la quale si sono succeduti strumenti urbanistici, di disciplina ambientale e provvedimenti eterogenei e sovrapposti che hanno prodotto un caos normativo.

**La presente osservazione è tesa ad evidenziare l'inammissibilità della scelta pianificatoria di considerare come generica area a verde pubblico i suoli di insidenza dell'area Basi 15 S.r.l., per quanto attiene alla sua differente valutabilità economica.**

- il Parco urbano previsto è caratterizzato da una pluralità di funzioni, peraltro non specificamente elencate neppure nel comma 7 dell'art. 13 delle Norme di attuazione del PRARU;
- tali specifiche destinazioni non sono localizzate in una configurazione del lotto o dei lotti in cui l'area avrebbe dovuto essere suddivisa ai fini del progetto a seguito dell'espletamento del concorso internazionale del 2006; in assenza di un preciso progetto non è lecito escluderne la presenza in qualsiasi zona;
- un'entità urbana di tale estensione non è ragionevolmente concepibile come area interamente a verde, che non risulterebbe attrattiva e resterebbe pressoché inutilizzata anche perché impenetrabile. E' invece evidente che la pluralità di destinazioni d'uso, con aree a verde, edifici delle più diverse tipologie, volumetrie e superfici coperte, richiederebbe ragionevolmente trattamenti diversi di bonifica delle aree calpestabili;
- ne consegue che, come già accennato, lo standard di trattamento ai fini della bonifica va rapportato a destinazioni specifiche e non generiche;
- edifici assimilabili a quelli per attività commerciali (per i quali si applicano i valori della colonna B) e comunque compatibili con la destinazione a parco, come quelli espositivi o per attività culturali e del tempo libero, così come piste di pattinaggio, viali pedonali e percorsi ciclabili, con qualunque pavimentazione artificiale, non presentano lo stesso grado di esposizione ai rischi da inquinamento in superficie delle aree a verde naturale e/piantumato nelle quali giocano i bambini o si passeggia durante il tempo libero;
- in merito all'eventuale espropriazione, va considerato che la valutazione dell'indennità dovrà necessariamente considerare i volumi su essa presenti i quali, benché dismessi, sia nel caso della loro demolizione che della loro anche parziale riconversione sono di per sé

capaci di potenziali utilità; ma anche la totale destinazione dell'area Basi 15 S.r.l. a parco pubblico non può escludere la realizzazione di volumi e/o servizi in grado di dispiegare utilità.

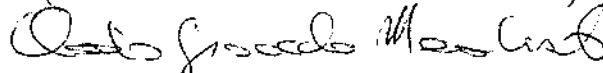
**14.2 – In definitiva, viene a mancare, in assenza di un progetto che preveda usi specifici, la valutabilità delle aree e dei volumi in relazione al reddito che i diversi usi sarebbero in grado di dispiegare. Il che incide, ovviamente, sull'essenziale questione della stima ai fini dell'esproprio.**

Si confida nell'accoglimento delle presenti osservazioni.

Distinti saluti

Roma, 2 agosto 2018

(Avv. Claudio Gioacchino Maria Criscuolo)



Si allega

**1) ricorso proposto da Basi 15 S.r.l. dinanzi al TAR Campania, sede di Napoli, n. 2850/2018 reg. gen. avverso la nota del Commissario Straordinario del Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana dell'Area di Rilevante Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio del 30 aprile 2018 n. prot. 162**

**STEFANO GRASSI**

CN = GRASSI  
STEFANO  
O = NON PRESENTE  
C = IT

Avv. Prof. STEFANO GRASSI  
Studio Legale Associato  
Via G. La Pira, 21 – 50121 Firenze  
tel. 055 2654019 - fax 055 2657484

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

SEDE DI NAPOLI

RICORSO

nell'interesse di **BASI 15 S.R.L.** (Codice Fiscale e Partita IVA 13475121003; Numero REA RM-1450046) con sede legale in Via Corso di Francia, n. 200, 00191, Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Avv. Claudio Gioacchino Maria Criscuolo  
rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Stefano Grassi (PEC [stefanograssi@pec.ordineavvocatifiirenze.it](mailto:stefanograssi@pec.ordineavvocatifiirenze.it) – Codice – fax: 055/2658383) e Carlo Maria Iaccarino del Foro di Napoli (PEC [carlomariaiaccarino@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:carlomariaiaccarino@avvocatinapoli.legalmail.it) – Codice – fax: 081/419374) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Napoli, Via S. Pasquale a Chiaia, n. 55, come da mandato in calce al presente atto

CONTRO

- il COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LA BONIFICA AMBIENTALE E RIGENERAZIONE URBANA DELL'AREA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE BAGNOLI-COROGGIO  
in persona del Commissario *pro tempore*;
- la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (codice fiscale 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*;
- e le altre amministrazioni/controinteressati di cui alle relate di notifica.

PER L'ANNULLAMENTO

- della nota del Commissario Straordinario del Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana dell'Area di Rilevante Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio n. prot. 162 del 30 aprile 2018 (Segnatura: CSB-0000162-P-30/04/2018), avente ad oggetto “*Sito di Bonifica di interesse nazionale Napoli – Bagnoli – Coroglio. Area di competenza Basi 15 srl (area ex Cementir). Intimazione al completamento delle procedure di bonifica*”;
- e di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente ovvero allo stato non ancora conosciuto dalla ricorrente.

<b>PREMESSE DI FATTO</b> <i>I terreni di proprietà di Basi 15 S.r.l. La posizione di proprietaria incolpevole della Società. La determinazione impugnata</i>	p. 2
<b>DIRITTO</b>	p. 11
<b>I MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima nella misura in cui presuppone che sia compito della ricorrente bonificare l'area. Così inteso, il provvedimento impugnato è adottato in palese violazione dei principi in ordine alla responsabilità per le contaminazioni ambientali e relativi agli obblighi di bonifica, così come interpretati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria. Ciò in relazione all'insufficienza dell'istruttoria in ordine alle cause della contaminazione e l'individuazione del responsabile, e alla violazione dei principi normativi e giurisprudenziali sulla responsabilità del proprietario incolpevole</i>	p. 11
<b>II MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima in quanto interpreta erroneamente la nota AR-PAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 e la nota ISPR.A GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017, il cui contenuto evidenzia la sostanziale rispondenza dell'analisi rischio sito-specifica dei suoli presentata da Basi 15 S.r.l. nel febbraio 2017 a quanto precisato dal Ministero dell'Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016</i>	p. 14
<b>III MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima in quanto afferma che le richieste formulate dal Ministero dell'Ambiente in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate dallo stesso alla riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016, sarebbero le stesse che esso formulerebbe alla ricorrente se l'attuale proposta di programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli (attualmente ancora in fase di formazione, ovvero, da quanto si apprende dai siti istituzionali, soggetto a Valutazione Ambientale Strategica) venisse approvata (quando, invece, si tratta di richieste diverse e non conciliabili)</i>	p. 15
<b>IV MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima sia nella misura in cui conferma (comunque) l'obbligo di predisporre l'analisi di rischio sito-specifica facendo riferimento ad una destinazione urbanistica che non esiste, sia, soprattutto, nella misura in cui mira a chiedere di predisporre tale analisi sulla base di un utilizzo del sito che presuppone l'esproprio delle aree della ricorrente (parco urbano) e che, quindi, è di esclusivo interesse dell'Amministrazione</i>	p. 17
<b>V MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima per l'incongruità del termine assegnato per adempiere alle attività richieste</i>	p. 21
<b>VI MOTIVO</b> <i>La determinazione impugnata è illegittima in quanto non è stata preceduta da adeguato contraddittorio</i>	p. 22

#### **PREMESSE DI FATTO**

**1** – Basi 15 S.r.l. è proprietaria di alcuni terreni nel Comune di Napoli, più precisamente nella zona di Bagnoli.

La ricorrente ha acquisito tali terreni il 22 maggio 2015, a seguito di un atto di scissione parziale proporzionale della Cementir Italia S.p.A., la quale, a sua volta, li aveva acquisiti il 27 dicembre 2007 da Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A. (società appartenuta all'IRI sino al 1992).

Su tali terreni è stato attivo un cementificio dalla fine degli anni cinquanta si-

no al 1993. Il cemento è stato prodotto mediante l'utilizzo della loppa d'altoforno, sostituita dalla pozzolana soltanto nell'ultimo periodo, ovvero a partire dal 1992.

2 – I terreni si trovano all'interno di un'ex area industriale, in grandissima parte appartenuta all'ILVA.

3 – Con l'art. 114, co. 19, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, il legislatore, «*in considerazione del pubblico interesse alla bonifica, al recupero ed alla valorizzazione dell'area di Bagnoli*», aveva attribuito «*facoltà al Comune di Napoli [...] di acquisire la proprietà delle aree oggetto degli interventi di bonifica anche attraverso una società di trasformazione urbana*» (ai sensi dell'art. 120 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, le società di trasformazione urbana erano «*società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti*» che, a tal fine, «*provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi*»)

Il Comune di Napoli aveva esercitato la facoltà offertagli da tale norma con la costituzione della società Bagnolifutura S.p.A.

Tale società avrebbe dovuto occuparsi anche dell'acquisizione dell'area di proprietà di Basi 15 S.r.l. (all'epoca ancora di Cementir Italia S.p.A.) per la realizzazione di un Parco Urbano. Ciò è stato espressamente confermato da questo **Ecc.mo TAR con la sentenza 4 aprile 2014, n. 1962**, che sul punto ha affermato che «*già in esito all'approvazione dell'emendamento n. 2 all'art. 23 delle N.T.A. allegate alla delibera del Consiglio comunale di adozione della variante n. 14 del 15.1.2006, le aree di proprietà della Cementir sono state ricomprese nel Parco Urbano di Coroglio. Tale scelta è stata poi confermata e specificata nell'ambito degli interventi previsti nel Piano Urbanistico Attuativo di Coroglio per l'ex sito industriale di Bagnoli, approvato con delibera n.40 del 16 maggio 2005 (e successive varianti di cui alle delibere n. 497/2010 e n. 561/2011) [...] ove il Parco Urbano è individuato (art. 13 N.T.A.) come area tematica 1 (delimitata dalla tavola 11) ed è stabilito (art. 2 delle N.T.A.) che il piano sia attuato dalla società di trasformazione urbana Bagnolifutura, costituita ai sensi del comma 59 dell'art. 17 della l. n. 127/1997*».

La società Bagnolifutura S.p.A. è stata dichiarata fallita con sentenza del Tri-

bunale di Napoli n. 186 del 29 maggio 2014.

4 – In ragione di tale evento, con l'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, il legislatore ha nuovamente e radicalmente modificato il futuro urbanistico e ambientale del *S.I.N. Bagnoli Coroglio*, stabilendo che lo stesso deve essere riformulato attraverso «*un programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana*», che dovrà essere «*adottato dal Commissario Straordinario di Governo*», che «*costituirà variante urbanistica automatica*», su proposta di un «*Soggetto Attuatore*» (che non è più – ai sensi del co. 13 dell'art. 33 in questione – la fallita società Bagnolifutura S.p.A., bensì l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa – Invitalia S.p.A.).

Più precisamente, i commi 3, 4, 8 e 9 dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, stabiliscono che:

*«3. Le aree di rilevante interesse nazionale alle quali si applicano le disposizioni del presente articolo sono individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Alla seduta del Consiglio dei Ministri partecipano i Presidenti delle Regioni interessate. In relazione a ciascuna area di interesse nazionale così individuata è predisposto uno specifico programma di risanamento ambientale e un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana finalizzati, in particolare:*

- a) a individuare e realizzare i lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area;*
- b) a definire gli indirizzi per la riqualificazione urbana dell'area;*
- c) a valorizzare eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione;*
- d) a localizzare e 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, cui si fa fronte, per quanto riguarda la parte di competenza dello Stato, nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente.*

*4. Alla formazione, approvazione e attuazione del programma di risanamento ambienta-*

le e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana di cui al precedente comma 3, sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto Attuatore, anche ai fini dell'adozione di misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale. Il Commissario e il Soggetto attuatore procedono anche in deroga agli articoli 252 e 252-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, per i soli profili procedurali e non anche con riguardo ai criteri, alle modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti di inquinamento e comunque per la riduzione delle sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitarie e, comunque, nel rispetto delle procedure di scelta del contraente, sia per la progettazione sia per l'esecuzione, previste dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

8. Il Soggetto Attuatore, entro il termine indicato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 6, trasmette al Commissario straordinario di Governo la proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana di cui al comma 3, 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'articolo 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. La proposta di programma e il documento di indirizzo strategico dovranno 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 di cui al comma 3 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.

9. Il Commissario straordinario di Governo, ricevuta la proposta di cui al comma 8, convoca immediatamente una conferenza di servizi al fine di ottenere tutti gli atti di assenso e di intesa



*da parte delle amministrazioni competenti. La durata della conferenza, cui partecipa altresì il Soggetto Attuatore, non può superare il termine di 30 giorni dalla sua indizione, entro il quale devono essere altresì esaminati il progetto di bonifica, il cronoprogramma di svolgimento dei lavori di cui all'art. 242-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, la valutazione ambientale strategica e la valutazione di impatto ambientale.»*

5 – Attualmente il programma previsto da tali disposizioni è ancora in fase di formazione, ovvero, da quanto si apprende dai siti istituzionali, soggetto a Valutazione Ambientale Strategica. Esso, in altre parole, deve essere ancora trasmesso dal Soggetto Attuatore al Commissario Straordinario di Governo ai sensi del comma 8 del citato art. 33.

6 – Sinora né Cementir Italia S.p.A., né Basi 15 S.r.l. sono state coinvolte nel procedimento di formazione di tale programma.

\* \* \*

7 – Con d.m. del 31 agosto 2001 (poi modificato dal successivo d.m. dell'8 agosto 2014) l'area di Bagnoli (inclusi i terreni dell'attuale ricorrente) è stata riconosciuta Sito di Interesse Nazionale. Subito dopo, ha avuto inizio l'iter amministrativo appositamente previsto per la bonifica dei SIN.

8 – Nel tempo, Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A., Cementir Italia S.p.A. e Basi 15 S.r.l. hanno sempre rivendicato la loro estraneità rispetto all'inquinamento delle proprie aree. Per contro, l'Amministrazione non ha mai fornito prova dell'attribuibilità di tale inquinamento all'attività esercitata su tali aree.

Tuttavia, in un'ottica di fattiva collaborazione con la stessa Amministrazione, tali società hanno sempre portato avanti le indagini ambientali nel tempo richieste.

9 – Già nel 2004 Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A., provvedeva a presentare al Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare e alle altre Autorità competenti il piano di caratterizzazione redatto ai sensi del d.m. del 25 ottobre 1999, n. 471. D'intesa con ARPA Campania, le attività di caratterizzazione venivano avviate a settembre 2006 (a seguito di integrazioni richieste nel febbraio 2006).

Nel 2007 Cementir – Cementerie del Tirreno S.p.A. presentava i risultati del

piano di caratterizzazione e subito dopo (il 27 dicembre 2007) vendeva lo stabilimento a Cementir Italia S.p.A.

10 – Cementir Italia S.p.A., continuava le indagini ambientali iniziate dalla sua dante causa, elaborando l'analisi di rischio sito-specifica dei suoli, dalla quale non emergevano criticità per l'ambiente e la salute, stante la limitata contaminazione e le caratteristiche del terreno. Tale documento, in ultimo revisionato a giugno 2013 per recepire alcune richieste di ISPRA, veniva trasmesso il 15 luglio 2013 alle Autorità competenti.

Durante la Conferenza di Servizi istruttoria del 23 aprile 2014, chiamata per esaminarne i risultati, veniva sottolineato come *«in attesa della definizione delle attività da intraprendere per la trasformazione urbana, l'analisi di rischio [era] stata elaborata per la destinazione attuale del sito: commerciale/industriale»* (p. 6 dell'allegato B) al verbale della Conferenza di Servizi istruttoria del 23 aprile 2014). Tuttavia, sempre in tale sede, *«il Comune di Napoli, in merito alla destinazione urbanistica, prende[va] la parola ed evidenzia[va] che la destinazione d'uso prevede che l'area Cementir sia adibita a Parco Urbano (Colonna A Verde/Residenziale)»*. Sulla base di tale circostanza, la Conferenza di Servizi chiedeva a Cementir Italia S.p.A. di *«valutare il rischio per lo scenario di esposizione verde/ricreativo [...] dal momento che l'area interessata dall'analisi di rischio è inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel più recente PUE del Comune di Napoli, con destinazione a Parco Urbano»*.

Tale richiesta veniva rinnovata dal Ministero dell'Ambiente alla ricorrente con la nota n. prot. 0016363/TRI del 13 giugno 2014 con la quale comunicava che *«ai sensi dell'art. 10-bis della legge 241/90 e ss.mm.ii, la Conferenza di Servizi istruttoria del 23.04.2014 ha ritenuto non approvabile l'analisi di rischio in oggetto e ne ha chiesto la rielaborazione sulla base delle seguenti prescrizioni: [...] A 2. dal momento che l'area interessata dall'analisi di rischio è inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel più recente PUE del Comune di Napoli, con destinazione a Parco Urbano, si ritiene necessario valutare il rischio per lo scenario di esposizione verde/ricreativo»*.

A seguito di tale nota, Cementir Italia S.p.A. presentava le proprie osserva-

zioni, le quali, tuttavia, venivano disattese dalla Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, durante la quale *«relativamente alla destinazione urbanistica, la Conferenza di Servizi decisoria ricorda che nell'ambito della Conferenza di Servizi istruttoria del 23/04/2014 il Comune di Napoli ha dichiarato che l'area interessata dall'analisi di rischio è inserita nel Piano Urbanistico Attuativo e nel più recente PUE del Comune medesimo, con destinazione a Parco Urbano. A tal proposito, la Conferenza di Servizi decisoria delibera di richiedere alla Cementir S.p.A. di elaborare l'analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo»*.

**11** – Cementir Italia S.p.A. impugnava ognuno di tali atti/provvedimenti dinanzi a questo Ecc.mo TAR con il ricorso n. 5495/14 reg. gen. sia perché fondati sull'erroneo presupposto concernente la responsabilità per la contaminazione della propria area, sia perché contenenti una richiesta basata su un presupposto (la destinazione dell'area a verde) non condivisibile (essendo l'area ad attuale destinazione commerciale/industriale).

**12** – Il 28 novembre 2016 si svolgeva una riunione tecnica presso il Ministero dell'Ambiente, all'esito della quale il Ministero decideva di modificare quanto richiesto all'esito della Conferenza di Servizi istruttoria del 10 luglio 2014 in questi termini: *«in merito all'analisi di rischio sito-specifica dei suoli, i partecipanti alla riunione odierna concordano nel chiedere all'Azienda una rielaborazione dello studio, da trasmettere entro 60 giorni dalla data odierna. A tal fine, dovranno essere assunti quali contaminati indicatori tutti i parametri che hanno mostrato almeno un superamento delle CSC relative a siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale (confronto con Col. A, Tab. 1, Parte IV, Titolo V, All. 5 del D.lgs. 152/06). Lo studio dovrà essere effettuato considerando le caratteristiche del sito e i parametri di esposizione rappresentativi dello scenario di utilizzo attuale del sito»*.

Si precisava, quindi, che l'analisi di rischio sito-specifica dei suoli doveva essere presentata con riferimento all'utilizzo attuale del sito (un lavoratore in servizio di guardiania e vigilanza) e non, invece, a quello potenziale a parco urbano.

**13** – Con motivi aggiunti al ricorso n. 5495/14 reg. gen. Cementir Italia S.p.A. impugnava il verbale della riunione tecnica nella parte e nella misura in cui

poteva far ritenere che le affermazioni e gli obblighi stabiliti all'esito della Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, contestati dalla ricorrente con il ricorso introduttivo continuassero, comunque, ad essere ancora pienamente efficaci e a presupporre la responsabilità della società.

14 – Pur non intendendo prestare acquiescenza alle richieste del Ministero dell'Ambiente, nel mese di febbraio 2017 Basi 15 S.r.l. ha inviato l'analisi di rischio dei suoli secondo quanto indicato nell'incontro tecnico del 28 novembre 2016 presso il Ministero. Il nuovo documento veniva redatto in base a valutazioni e criteri fortemente cautelativi, con una prudente e, quindi, consistente sovrastima del rischio.

\* \* \*

15 – Con la nota n. prot. 162 del 30 aprile 2018, avente ad oggetto "*Sito di Bonifica di interesse nazionale Napoli – Bagnoli – Coroglio. Area di competenza Basi 15 srl (area ex Cementir). Intimazione al completamento delle procedure di bonifica*", il Commissario Straordinario del Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana dell'Area di Rilevante Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio ha inviato a Basi 15 S.r.l. i pareri dell'ARPAC e dell'ISPRA in ordine alla nuova versione dell'analisi di rischio.

Entrambi i pareri rilevano come tale nuova versione sia sostanzialmente in linea con quanto precisato dal Ministero dell'Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016. In particolare:

– la nota ARPAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 evidenzia che *«La Conferenza di Servizi ha richiesto alla Cementir S.p.A. di elaborare l'analisi di rischio sito-specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo, richiesta ribadita nella riunione tecnica del giorno 28.11.2016. Si rileva che il documento è stato elaborato assumendo quali contaminanti indicatori i parametri con concentrazioni superiori alle CSC di colonna A (verde pubblico, privato e residenziale) o dei valori di fondo validati per il SIN Napoli Bagnoli Coroglio, considerando lo scenario di esposizione attuale (bersaglio un lavoratore in servizio di guardiania e vigilanza). Dall'osservazione della cartografia risulta, però, che sul lato di via Coroglio sono presenti edifici ad*

*uso residenziale prospicienti il confine del sito ad una distanza inferiore a 30 m, per cui si richiede che nell'elaborazione dell'AdR venga considerato anche il bersaglio residenziale off site»;*

– la nota ISPRA GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017 evidenzia che *«il documento esaminato [...] è stato sviluppato [...] per fornire risposte alle richieste formulate in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate in sede di riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016 presso il MATTM [...] La presente analisi è stata effettuata per una esposizione di tipo industriale e per un recettore in guardiania e per lo scenario attuale non sono state attivate l'ingestione e il contatto epidermico per le sorgenti nel suolo superficiale. Si ricorda che un qualsiasi cambiamento di destinazione d'uso o del modello concettuale implicherà una rielaborazione dell'Analisi di Rischio stessa».*

\* \* \*

**16** – Nonostante il chiaro tenore delle note ARPAC e ISPRA, con la nota n. prot. 162 del 30 aprile 2018, il Commissario Straordinario del Governo ha ritenuto che la nuova versione dell'analisi di rischio sito-specifica dei suoli presentata da Basi 15 S.r.l. *«non soddisfa»* quanto richiesto dal Ministero dell'Ambiente, chiarendo come tale situazione possa impedire il regolare svolgimento delle attività a cui è stato chiamato insieme al Soggetto Attuatore, ovvero Invitalia S.p.A. Ciò, in quanto:

*«a) Invitalia S.p.A. ha predisposto un aggiornamento della proposta di Programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (a suo tempo esaminata nelle conferenze di servizi in data 14 aprile 2016 e 3 maggio 2016) che tiene conto dell'Accordo Interistituzionale sottoscritto tra Governo, Regione Campania e Comune di Napoli in data 19 luglio 2017; detta proposta aggiornata è stata sottoposta dallo scrivente Commissario alla Cabina di regia del 5 aprile 2018 con esito positivo e, una volta completate le procedure di VAS, verrà integrata e sottoposta alla conferenza di servizi ed alle ulteriori valutazioni previste dall'art. 33 cit. ai fini dell'approvazione definitiva mediante d.P.R.;*

*b) la proposta aggiornata di programma e il Rapporto Ambientale nell'ambito della procedura VA, tra l'altro, confermano per l'area in questione le destinazioni urbanistiche che richiedono, ai fini dell'analisi di rischio, l'applicazione dei parametri di cui alla Tabella A (uso a verde pubblico e privato e residenziale) dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n.*

152/2006 e s.m.i.;

*c) è necessario che il Programma comprenda la ricognizione della situazione delle aree di proprietà privata incluse nel Comprensorio di bagnoli-Coroglio e gli interventi ad esse relativi, non potendosi evidentemente prescindere da una considerazione complessiva delle problematiche e delle soluzioni proposte per l'intera area perimetrata, in quanto un disallineamento delle decisioni (che, ad esempio, stralciasse e rinviasse la definizione della sorte delle aree private) si porrebbe in radicale contrasto con la ratio dell'art. 33 e non consentirebbe di perseguire obiettivi ottimali attraverso le soluzioni più efficaci, oltre che maggiormente vantaggiose dal punto di vista dell'impiego delle ingenti risorse pubbliche necessarie».*

17 – Sulla base di queste premesse, la nota del Commissario Straordinario si chiude con l'intimazione alla Società «di effettuare la rielaborazione dell'analisi di rischio sito specifica per i suoli ed a trasmettere allo scrivente Commissario straordinario ed al Soggetto Attuatore Invitalia s.p.a. la relativa documentazione entro 60 giorni dalla ricezione del presente provvedimento, secondo quanto stabilito dalle disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. e dai provvedimenti attuativi sinora adottati, ed in particolare nel rispetto delle prescrizioni di cui alla conferenza di servizi tenutasi in data 10 luglio 2014, alla riunione tecnica in data 28 novembre 2016 ed alla relativa nota del MATTM – DG STA, prot. n. 626/STA in data 16 gennaio 2017, indicate nelle premesse, oltre che ai pareri di ISPRA e di ARPA Campania, allegati alla presente» con l'avvertimento che «in caso di inadempienza verranno attivate le procedure di intervento sostitutivo, con richiesta di rimborso delle spese degli interventi effettuati, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, previsto dagli artt. 3, parr. 1,4,e 5, e art. 11, par. 2, della direttiva 2004/35/CE».

Quanto richiesto dalla nota del Commissario Straordinario di Governo è da ritenere illegittimo e viene qui impugnato per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

**I MOTIVO:** Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “*chi inquina paga*” espresso dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1,

**3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta.**

*La determinazione impugnata è illegittima nella misura in cui presuppone che sia compito della ricorrente bonificare l'area. Così inteso, il provvedimento impugnato è adottato in palese violazione dei principi in ordine alla responsabilità per le contaminazioni ambientali e relativi agli obblighi di bonifica, così come interpretati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria. Ciò in relazione all'insufficienza dell'istruttoria in ordine alle cause della contaminazione e l'individuazione del responsabile, e alla violazione dei principi normativi e giurisprudenziali sulla responsabilità del proprietario incolpevole.*

18 – La nota del Commissario Straordinario di Governo è illegittima se e nella misura in cui presuppone che sia compito della ricorrente bonificare l'area attualmente di sua proprietà in quanto responsabile della contaminazione ivi rilevata. Presupporre la responsabilità della Società per un'eventuale contaminazione è infatti palesemente erroneo e non sorretto da un'adeguata istruttoria.

Come detto, infatti, da tutti gli esami svolti è emerso che le contaminazioni del suolo e della falda riscontrate non dipendono dall'attività dell'ex cementificio. Non solo. Si è anche visto che la Cementir Italia S.p.A. (dante causa della ricorrente) ha acquisito la proprietà dell'area in questione soltanto in epoca successiva (2007) alla cessazione dell'attività produttiva del cementificio (avvenuta nel 1993).

Di qui l'evidente estraneità della ricorrente rispetto alla responsabilità per la contaminazione riscontrata. Pertanto, un'eventuale obbligo a suo carico di risanare l'area si porrebbe in palese contrasto non solo con i principi cui va ricondotta (per giurisprudenza costante, come si dirà) la responsabilità per la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati, ma anche con qualsivoglia criterio oggettivo di imputazione, in quanto non sussiste alcun nesso di causalità.

Cementir-Cementerie del Tirreno S.p.A., Cementir Italia S.p.A. e Basi 15 S.r.l. hanno sinora svolto attività a cui non erano obbligate, motivo per cui alla ricorrente non si può imporre di svolgere ulteriore attività.

19 – La giurisprudenza oramai consolidata esclude che l'Amministrazione possa imporre ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del

fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento (di cui la caratterizzazione costituisce la fase iniziale). Tali obblighi, infatti, possono essere posti solo in capo al responsabile dell'inquinamento, che, quindi, le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare.

L'illegittimità della tesi di una responsabilità sganciata dall'accertamento dell'effettiva sussistenza del nesso causale è stata chiaramente e decisamente confermata dalla motivazione della sentenza della **Corte di Giustizia del 4 marzo 2015**, dove è ulteriormente chiarito che: *“come emerge dagli articoli 4, paragrafo 5, e 11, paragrafo 2, della direttiva 2004/35, in combinato disposto con il considerando 13 della stessa, affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione”*. Sul punto la Corte di Giustizia avalla l'orientamento già espresso dall'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle ordinanze 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25**, che aveva precisato che *“a carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di fare; in particolare, egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245)”*. Principio successivamente ribadito dal Consiglio di Stato, che – proprio sulla base del chiarimento interpretativo dato dalla sentenza della Corte di Giustizia del 4 marzo 2015 – ha precisato che *“è [...] necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione. Tale accertamento presuppone una adeguata istruttoria ... Il che implica la ricerca di prove certe e inequivoche, non potendo l'accertamento basarsi su mere presunzioni (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56; 5 settembre 2005, n. 4525)”* (v. **Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756**. Ancora di recente, la giurisprudenza amministrativa ha ribadito la validità di tale impostazione (**Consiglio di Stato, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089**; anche **Cons. St., VI Sez., 28 ottobre 2017, n. 6138**; nonché **VI Sez., 25**



gennaio 2018, n. 502»

20 – Di qui, la fondatezza del presente motivo di ricorso e la conferma dell'illegittimità della nota del Commissario Straordinario di Governo.

**IL MOTIVO:** Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “*chi inquina paga*” espresso dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta.

*La determinazione impugnata è illegittima in quanto interpreta erroneamente la nota ARPAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 e la nota ISPRA GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017, il cui contenuto evidenzia la sostanziale rispondenza dell'analisi rischio sito-specifica dei suoli presentata da Basi 15 S.r.l. nel febbraio 2017 a quanto precisato dal Ministero dell'Ambiente durante la riunione tecnica del 28 novembre 2016.*

21 – Il Commissario Straordinario del Governo fonda la propria richiesta sulle note ARPAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 e ISPRA GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017, chiamate a pronunciarsi sulla nuova versione dell'analisi di rischio sito-specifica dei suoli presentata da Basi 15 S.r.l. nel febbraio 2017. Secondo il Commissario Straordinario del Governo, infatti, dalle note si evincerebbe che tale nuova versione «non soddisfa» le richieste formulate dal Ministero dell'Ambiente in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate dallo stesso alla riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016 [in cui, si ricorda, si specificava che l'analisi doveva essere presentata con riferimento all'utilizzo attuale del sito (un lavoratore in servizio di guardiania e vigilanza) e non, invece, a quello potenziale a parco urbano].

22 – In realtà, tali note certificano l'esatto contrario, ovvero che quanto proposto da Basi 15 S.r.l. è sostanzialmente in linea con tali richieste. Infatti:

– la nota ARPAC n. prot. 0031167/2017 del 24 maggio 2017 evidenzia che «La Conferenza di Servizi ha richiesto alla Cementir S.p.A. di elaborare l'analisi di rischio sito-

*specifica per lo scenario di esposizione verde/ricreativo, richiesta ribadita nella riunione tecnica del giorno 28.11.2016. Si rileva che il documento è stato elaborato assumendo quali contaminanti indicatori i parametri con concentrazioni superiori alle CSC di colonna A (verde pubblico, privato e residenziale) o dei valori di fondo validati per il SIN Napoli Bagnoli Coroglio, considerando lo scenario di esposizione attuale (bersaglio un lavoratore in servizio di guardiania e vigilanza). Dall'osservazione della cartografia risulta, però, che sul lato di via Coroglio sono presenti edifici ad uso residenziale prospicienti il confine del sito ad una distanza inferiore a 30 m, per cui si richiede che nell'elaborazione dell'AdR venga considerato anche il bersaglio residenziale off site»;*

– la nota ISPRA GEO-PSC 2017/82 del 19 ottobre 2017 evidenzia che «il documento esaminato [...] è stato sviluppato [...] per fornire risposte alle richieste formulate in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate in sede e di riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016 presso il MATTM [...] La presente analisi è stata effettuata per una esposizione di tipo industriale e per un recettore in guardiania e per lo scenario attuale non sono state attivate l'ingestione e il contatto epidermico per le sorgenti nel suolo superficiale. Si ricorda che un qualsiasi cambiamento di destinazione d'uso o del modello concettuale implicherà una rielaborazione dell'Analisi di Rischio stessa».

Più in generale, in nessun punto di tali note si afferma che la proposta di Basi 15 S.r.l. non risponde a quanto richiesto dal Ministero.

23 – E', quindi, palese il travisamento dei fatti in cui è incorso il Commissario Straordinario del Governo, dal momento che chiede l'attuazione di una richiesta che la ricorrente ha già eseguito.

**III MOTIVO:** Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “*chi inquina paga*” espresso dall'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta.

*La determinazione impugnata è illegittima in quanto afferma che le richieste formulate dal Mini-*

*stero dell'Ambiente in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate dallo stesso alla riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016, sarebbero le stesse che esso formulerebbe alla ricorrente se l'attuale proposta di programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli (attualmente ancora in fase di formazione, ovvero, da quanto si apprende dai siti istituzionali, soggetto a Valutazione Ambientale Strategica) venisse approvata (quando, invece, si tratta di richieste diverse e non conciliabili).*

24 – Per fornire ulteriore supporto motivazionale alla propria nota, il Commissario Straordinario del Governo afferma che le richieste formulate dal Ministero dell'Ambiente in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisate dallo stesso alla riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016, sarebbero le stesse che esso formulerebbe alla ricorrente se l'attuale proposta di programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli (attualmente ancora in fase di formazione, ovvero, da quanto si apprende dai siti istituzionali, soggetto a Valutazione Ambientale Strategica) venisse approvata.

25 – Alla luce di quanto sinora ampiamente rilevato, tale affermazione è infondata. Essa, infatti, presuppone che le richieste ministeriali di cui sopra impongano alla ricorrente di presentare l'analisi di rischio sito-specifica dei suoli con riferimento all'utilizzo potenziale del sito (a parco urbano) e non, invece, a quello attuale (un lavoratore in servizio di guardiania e vigilanza). Si è visto, invece, che così non è, ovvero che è l'esatto contrario.

26 – Occorre, inoltre, rilevare come tale proposta sia illegittima anche nella parte in cui pone come termine di paragone un atto che, allo stato, rappresenta soltanto una mera proposta, priva di alcuna definitività e al cui procedimento di formazione la ricorrente non è stata coinvolta, pur essendo con ogni evidenza soggetto nei confronti del quale il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti.

27 – In altre parole, non si ritiene legittimo imporre una determinata attività sulla base di una proposta che, in quanto tale, potrebbe ancora cambiare e, soprattutto, prima ancora che il destinatario dell'imposizione abbia avuto modo di interloquire.

**IV MOTIVO:** Violazione e falsa applicazione degli art. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 242, 244, 252 e 253. Violazione e falsa applicazione del principio “*chi inquina paga*” espresso dall’art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e dalla Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004. Violazione e falsa applicazione dei *Criteri generali per l’analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica* previsti dell’Allegato 1 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell’illogicità manifesta.

*La determinazione impugnata è illegittima sia nella misura in cui conferma (comunque) l’obbligo di predisporre l’analisi di rischio sito-specifica facendo riferimento ad una destinazione urbanistica che non esiste, sia, soprattutto, nella misura in cui mira a chiedere di predisporre tale analisi sulla base di un utilizzo del sito che presuppone l’esproprio delle aree della ricorrente (parco urbano) e che, quindi, è di esclusivo interesse dell’Amministrazione.*

28 – In un’ottica di fattiva collaborazione con il Ministero dell’Ambiente, Basi 15 S.r.l. ha ritenuto opportuno ottemperare a quanto richiestogli in sede di Conferenza di Servizi decisoria del 10 luglio 2014, così come precisato durante la riunione tecnica del giorno 28 novembre 2016.

29 – La ricorrente, tuttavia, continua a ritenere tale scelta illegittima, in quanto priva dei necessari presupposti di fatto.

30 – L’art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, infatti, ha stabilito che l’intera area di Bagnoli deve essere sottoposta ad una nuova disciplina urbanistica (v. in particolare, il comma 10, secondo cui «*Il programma di rigenerazione urbana, da attuarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e’ adottato dal Commissario straordinario del Governo, entro 10 giorni dalla conclusione della conferenza di servizi o dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri di cui al comma 9, ed e’ approvato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. 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 indifferi-*

*bilità' dei lavori. Il Commissario straordinario del Governo vigila sull'attuazione del programma ed esercita i poteri sostitutivi previsti dal programma medesimo»).*

Ciò è stato recentemente confermato dalla **Corte Costituzionale**, con la **sentenza del 13 giugno 2018, n. 126**, la quale ha confermato come sarà proprio la futura destinazione urbanistica dell'area a definire le condizioni, le modalità ed i parametri di riferimento della bonifica da effettuare. Anche la sintesi non tecnica del rapporto ambientale redatta in relazione alla VAS della proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana ricorda espressamente che *«è opportuno evidenziare che per l'attuazione dell'intero Programma è necessario il verificarsi di una condizione abilitante, cioè l'approvazione della variante urbanistica, attraverso la quale verranno fissate le destinazioni d'uso e le volumetrie da realizzare nell'area».*

**31** – Tale situazione fa sì che l'intera area di Bagnoli sia allo stato, ovvero in attesa dell'approvazione del programma di cui sopra, priva di normazione (c.d. zona bianca).

Basi 15 S.r.l., pertanto, non può essere chiamato ad effettuare una bonifica sulla base di una destinazione urbanistica dell'area ancora incerta e, soprattutto in assenza dell'individuazione e valutazione di quello che sarà l'effettivo uso di tale area all'interno della destinazione urbanistica prescelta; come noto, infatti, il dato urbanistico rappresenta un elemento importante nella fissazione della corretta colonna A o B dei limiti di contaminazione, ma non è di per sé esaustivo, richiedendo la scelta anche una valutazione ponderata dell'effettivo uso del sito (tale principio, da tempo noto in giurisprudenza e dottrina, è espressamente richiamato anche nell'art. 241-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia pure con riferimento alle aree del demanio ad uso delle Forze armate, ma senza per ciò perdere la natura di principio applicabile a tutti i casi analoghi).

In attesa di sapere, quindi, quale sarà la nuova destinazione urbanistica dell'area della ricorrente, quest'ultima non dovrebbe essere chiamata a predisporre il documento richiestogli dal Ministero dell'Ambiente, in quanto la destinazione urbanistica su cui dovrebbe basarsi non esiste e non è ancora certo che sia contenuta

nell'emananda nuova variante.

È, quindi, del tutto ragionevole che l'analisi di rischio sito specifica debba fare riferimento agli unici dati attualmente certi, ovvero la destinazione urbanistica e l'uso effettivo che l'area della ricorrente ha avuto sinora, vale a dire quella industriale.

Sul punto, si richiama una sentenza di questo Ecc.mo TAR che, nel giudicare una situazione analoga a quella di cui si discute ha affermato che *«orbene, la mancanza di una disciplina urbanistica non permette di applicare all'area in questione i limiti di cui alla colonna A della tabella 1 dell'allegato al DM 471/1999, previsti invece per le destinazioni d'uso residenziale, verde pubblico e verde attrezzato [...] Pertanto, quello che rileva ai fini dell'individuazione dei limiti da applicare è la circostanza che l'area abbia avuto in passato – e legittimamente – una destinazione d'uso industriale; conseguentemente il piano di caratterizzazione deve rispettare i limiti previsti per aree di tal genere, e cioè quelli della tab. B, all. 1 DM n. 471/99»* (TAR Campania, Sez. I, 16 marzo 2005, n. 4213).

**32** – Illegittima è, comunque, la richiesta formulata dal Commissario Straordinario di Governo con la nota impugnata, vale a dire quella predisporre l'analisi di rischio sito specifica l'area facendo riferimento all'uso previsto dalla proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (parco urbano).

**33** – Non è, infatti, ragionevole ritenere che un soggetto sia chiamato a predisporre un'analisi di rischio sulla base della destinazione d'uso che avrà l'area quando non questa sarà più nella sua proprietà. La destinazione a parco urbano, infatti, presuppone un vincolo preordinato all'esproprio, dal momento che la destinazione di tale area è finalizzata alla realizzazione di opere volte esclusivamente ad una fruizione pubblica (riferite, cioè, esclusivamente all'ente esponenziale della collettività territoriale).

Diverso sarebbe il caso in cui venisse chiesto di predisporre un'analisi di rischio sulla base di una destinazione d'uso più severa (ad esempio, residenziale), ma che non presupponga il trasferimento di proprietà dell'area.

In quel caso la richiesta potrebbe risultare ragionevole (ovvero adeguata ed

economicamente non sproporzionata), dal momento che chi sarà poi chiamato a bonificare sulla base di tale analisi di rischio potrà comunque sfruttare economicamente tale bene.

34 – Nel previgente assetto normativo, uno specifico presupposto per l'apertura della procedura di bonifica (oltre al superamento dei valori tabellari di cui al d.m. 25 ottobre 1999, n. 471) consisteva, per l'appunto, nel mutamento di destinazione d'uso del sito che comportava l'applicazione di limiti di accettabilità più restrittivi.

In particolare, il previgente art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 prevedeva, al comma 13, che nel caso in cui il mutamento di destinazione d'uso di un'area comportasse l'applicazione dei limiti di accettabilità di contaminazione più restrittivi, era il soggetto *interessato* al mutamento urbanistico dell'area a dover procedere, a proprie spese, ai necessari interventi di bonifica.

In altre parole, nel previgente contesto normativo era espressamente previsto che se un'area, eventualmente non inquinata (o, anche, già disinquinata sulla base di valori tabellari corrispondenti alla sua destinazione d'uso), venisse poi destinata ad un nuovo e diverso uso e, in considerazione di tale mutamento di destinazione, dovesse quindi essere bonificata, il soggetto obbligato alla bonifica andava individuato nel soggetto *interessato* al mutamento di destinazione, e non già nel soggetto che aveva in precedenza utilizzato il sito in conformità alla sua originaria destinazione.

Tale norma non è stata riprodotta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ma si deve sostenere che anche nell'attuale quadro normativo il mutamento di destinazione d'uso, o meglio le conseguenze in tema di bonifica connesse al suddetto mutamento, non possano che ricadere in capo al soggetto, sia esso pubblico o privato, *interessato* al mutamento medesimo e che, quindi, sia necessario suddividere gli oneri economici, nonché procedurali, tra il precedente proprietario, *rectius* presunto inquinatore, e il (futuro) proprietario o utilizzatore dell'area.

Conferma di ciò si trae dall'art. 246 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui prevede uno strumento convenzionale (o meglio di amministrazione consen-

suale) mediante il quale i soggetti obbligati alla bonifica, nonché «*i soggetti altrimenti interessati*», possono definire modalità e tempi di esecuzione della bonifica, eventualmente prevedendo deroghe in ordine alla tempistica procedurale delineata dall'articolo 242 del medesimo decreto legislativo.

Tale disposizione dimostra che, in casi come quello in esame è obbligatorio ripartire le competenze per la procedura di bonifica tra il responsabile della contaminazione e il soggetto interessato allo sfruttamento dell'area, in modo del sito da non far ricadere sul primo oneri da cui non trarrebbe alcun beneficio. Il che non può non valere, a maggior ragione, in relazione alla posizione del proprietario dell'area che non sia responsabile della contaminazione e non sia, quindi, obbligato alle attività di bonifica

35 – Tutto questo dimostra l'illegittimità della prescrizione impugnata o, comunque, l'incostituzionalità della normativa richiamata in epigrafe – per irragionevolezza e ingiustizia manifesta – nella parte in cui può essere interpretata come in grado di imporre al soggetto proprietario di un'area su cui è apposto un vincolo preordinato all'esproprio di predisporre un'analisi di rischio sulla base della destinazione d'uso che avrà l'area quando non sarà più sua.

36 – Anche per questo motivo il provvedimento impugnato è illegittimo e merita quindi di essere annullato.

**MOTIVO V: violazione dell'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione; violazione del principio del giusto procedimento; difetto di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere, in particolare sotto i profili del difetto dei presupposti, della carenza di istruttoria, della contraddittorietà, della irragionevolezza, della ingiustizia manifesta.**

*La determinazione impugnata è illegittima per l'incongruità del termine assegnato per adempiere alle attività richieste*

37 – Occorre denunciare la palese illogicità e vessatorietà dei termini concessi per adempiere alle illegittime richieste (sessanta giorni).

38 – La complessità delle operazioni illegittimamente richieste alla ricorrente non è assolutamente compatibile con la tempistica imposta dalla determinazione



impugnata.

**MOTIVO VI: violazione e falsa applicazione degli art. 7 e 8 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione**  
**Violazione del principio del contraddittorio procedimentale. Eccesso di potere particolarmente sotto i profili della carenza di istruttoria, del difetto di motivazione, della contraddittorietà e della irragionevolezza e della mancanza di contraddittorio e partecipazione procedimentale.**

*La determinazione impugnata è illegittima in quanto non è stata preceduta da adeguato contraddittorio.*

39 – Non si può, infine, non rilevare che la nota del Commissario Straordinario di Governo è stata adottata senza il rispetto della garanzie procedurali di partecipazione alla formazione delle determinazioni discrezionali dell'Amministrazione.

40 – Un'interlocazione preventiva avrebbe invece consentito alla Società di illustrare all'Amministrazione le ragioni che confermano l'erroneità di tale nota, con il conseguente venir meno dei presupposti della stessa.

**P.Q.M.**

Si chiede che questo Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto disporre l'annullamento del provvedimento impugnato. Con ogni consequenziale pronuncia.

\* \* \*

Con riserva di ulteriori produzioni e deduzioni, anche istruttorie, si depositano i documenti come da separato elenco.

\* \* \*

Si dichiara che viene versato il contributo unificato di euro 650,00 ai sensi del D.P.R. 115 del 2002 e s.m.i.

\* \* \*

Ai sensi dell'art. 136 c.p.a., si dichiara inoltre di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio ai seguenti recapiti:

Posta Elettronica Certificata [stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it](mailto:stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it);

*fax* Studio Legale Stefano Grassi e Associati: 055/2657484.

\* \* \*

Si attesta sin d'ora che il ricorso riprodotto nelle copie su supporto cartaceo è conforme al file nativo sottoscritto con firma digitale

\* \* \*

Firenze – Napoli, 29 giugno 2018

(prof. avv. Stefano Grassi)

(avv. Carlo Maria Iaccarino)