



*Agenzia per la Coesione Territoriale*

**NUVEC - Nucleo Verifica e Controllo – Area di attività 1**

Sostegno e accompagnamento per l'accelerazione di programmi della politica di coesione e verifica di efficacia

## Verifiche sull'efficacia degli interventi

### **REPORT DI VERICA INTERVENTO DI BONIFICA DALL'AMIANTO DEL SITO EX FIBRONIT - BARI *Regione Puglia***



**Roma – settembre 2020**

## INDICE

<b>SINTESI</b> .....	<b>3</b>
<b>1. PRESENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ E FINALITÀ DEL PRESENTE REPORT</b> .....	<b>5</b>
<b>2. INQUADRAMENTO GENERALE DELL'INTERVENTO</b> .....	<b>6</b>
2.1 ANAGRAFICA .....	6
2.2. QUADRO FINANZIARIO .....	6
2.3 NATURA E FINALITÀ DELL'INTERVENTO .....	6
2.4 STATO DI ATTUAZIONE .....	8
2.5 DESCRIZIONE DELL'INTERVENTO.....	8
2.6 LE RISORSE STANZIATE E GLI STRUMENTI PER IL LORO UTILIZZO.....	13
2.7 LA GOVERNANCE DEL PROGETTO .....	14
<b>3. L'EFFICIENZA DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE</b> .....	<b>16</b>
3.1 L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO .....	16
3.2 TEMPI DI REALIZZAZIONE OOPP E CONFRONTO CON VISTO .....	17
3.3. CAPACITÀ TECNICO-AMMINISTRATIVA.....	19
<b>4. LA VERIFICA DI EFFICACIA: GLI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E L'ANALISI DEI RISULTATI</b> .....	<b>20</b>
4.1. FABBISOGNI CHE HANNO DETERMINATO LA DEFINIZIONE DELL'INTERVENTO .....	20
4.2. LE ANALISI CONDOTTE.....	20
4.3. RISULTATI ATTESI .....	21
4.4. RISULTATI MATURATI.....	21
<b>5. CONCLUSIONI E VALUTAZIONI</b> .....	<b>23</b>
5.1 LA BONIFICA DELL'INTERA SUPERFICIE DEL SIN.....	23
5.2. CRITICITÀ RISPETTO ALLE SOLUZIONI TECNICHE ADOTTATE .....	24
5.3. LA REALIZZAZIONE DEL PARCO URBANO .....	24
5.4. VALUTAZIONI.....	25

**ALLEGATO 1 – [LA CRONISTORIA DELL'INTERVENTO](#)**

**ALLEGATO 2 – [IL PERCORSO DI VERIFICA](#)**

**ALLEGATO 3 – [LA SCHEDA DI RILEVAZIONE](#)**

## Sintesi

Oggetto del presente Report è la presentazione dei risultati di una attività di Verifica di efficacia, prevista dal Piano SUD 2030, relativa all'intervento "Intervento di bonifica dall'amianto del sito ex Fibronit - Bari" (CUP J95B05000510001).

L'intervento, che ha come Beneficiario l'Amministrazione Comunale di Bari ed è imputato sul POR FESR-FSE PUGLIA 2014 -2020, ha riguardato la Messa In Sicurezza Permanente (MISP) del Sito di Interesse Nazionale (SIN) per la bonifica "Ex Fibronit", nel quale si svolgeva un'attività di produzione di Materiali Contendenti Amianto (MCA). L'attività industriale, durata dal 1933 al 1985, aveva lasciato infatti una pesante eredità in termini di danni all'ambiente e alla salute dei lavoratori e della popolazione residente: lo stabilimento era infatti collocato in una zona centrale della Città di Bari, al confine con i quartieri densamente popolati di Japigia, Madonnella e San Pasquale.

L'**intervento è concluso** e nel Report se ne descrivono più estesamente finalità, governance e modalità attuative e si riportano valutazioni sui risultati raggiunti e sull'efficacia ed efficienza del processo adottato.

In sintesi, l'attività di analisi, condotta sia attraverso l'esame della documentazione di progetto sia attraverso un confronto con il Comune di Bari, con i referenti della Regione Puglia e con il Ministero dell'ambiente, coinvolto nel processo dal momento che si tratta di un SIN, ha consentito di verificare che **sotto il profilo dell'efficacia il risultato può dirsi raggiunto**, con il completamento degli interventi di bonifica dell'area Ex Fibronit. È tuttavia ancora necessaria la certificazione di avvenuta bonifica da parte della Città Metropolitana di Bari, come la legge prevede: è stata rilevata infatti la presenza di inquinanti nelle acque di falda, anche se di sostanze non riconducibili all'impianto Fibronit.

Di conseguenza, per la effettiva chiusura dell'intervento e la certificazione dei suoi risultati, il Comune di Bari ha richiesto al MATTM la separazione del procedimento di bonifica dei suoli da quello della falda al fine di consentire alla Città Metropolitana l'emissione della certificazione. Questa interlocuzione è ancora in corso.

La certificazione di avvenuta bonifica consentirebbe, oltre alla chiusura effettiva dell'intervento, la restituzione dell'area ad un uso pubblico con la realizzazione di un Parco urbano, il **Parco della Rinascita**, dedicato al ricordo di tutte le vittime dell'amianto. Questo, pur non rientrando tra gli obiettivi dell'intervento oggetto della presente verifica, rappresenta un traguardo rilevantisimo che consegnerebbe inoltre al progetto **un enorme valore aggiunto**.

Dal punto di vista dell'**efficienza nell'attuazione**, le tempistiche complessive risultano significativamente superiori alla media: i ritardi si sono concentrati nella fase di progettazione definitiva ed in particolare per la sua approvazione, ed in parte trovano giustificazione nella complessità dei processi autorizzativi per questo tipo di interventi, come si è cercato di illustrare nel paragrafo 3.1 e nella Cronistoria in Allegato 1; anche la fase di affidamento ha visto un significativo ritardo rispetto ai tempi medi in circostanze analoghe, a causa di un contenzioso che ha allungato i tempi di quasi tre anni.

In termini di **efficienza nell'allocazione delle risorse**, le assegnazioni sono rimaste vincolate per diverse annualità, nell'attesa che si concludessero le procedure per l'attuazione dell'intervento. Occorre infatti precisare che l'intervento attualmente imputato sul PO FESR FSE 2014-2020 ha trovato nel tempo copertura finanziaria, per fonti e importi diversi, fin dal 2004.

Le lezioni apprese possono suggerire, soprattutto per interventi di questa dimensione finanziaria e di questa complessità autorizzativa, di prevedere la possibilità di un finanziamento per fasi successive. Le possibili azioni di mitigazione di questo rischio possono essere essenzialmente due:

- prevedere la possibilità di finanziare la sola progettazione, assicurando all'intera opera solo impegni di tipo programmatico (a questo proposito è da valutare l'estensione temporale di quanto stabilito in proposito dall'art. 1 commi 4 e 5 del DL 32/2019 al momento previsti in vigore fino alla fine del 2020);
- prevedere già a livello di deliberazione CIPE una flessibilità di riprogrammazione che consenta di attribuire le risorse agli interventi che di volta in volta risultano più performanti.

Infine, appare opportuno, se non necessario, individuare le modalità e le tempistiche per il finanziamento dell'intervento di valorizzazione dell'area a **Parco urbano**.

## 1. Presentazione dell'attività e finalità del presente Report

Nell'ambito delle iniziative previste dal Piano SUD 2030, il Nucleo di verifica e controllo – area di attività 1 (NUVEC 1) dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT), ha avviato una linea di azione finalizzata alla Verifica dell'efficacia degli interventi attuati dalle politiche di coesione, con la finalità di esaminare lo stato di attuazione di 24 progetti selezionati ed evidenziare i risultati conseguiti, le eventuali criticità o le buone pratiche che potrebbero essere - auspicabilmente - trasferite in analoghi contesti attuativi.

Il Piano, al fine di confermare o migliorare la propria azione, nonché di alimentare la discussione partenariale, prevede di acquisire progressivamente nel tempo conoscenza su cosa di concretamente realizzato o in realizzazione “funziona”, ovvero risulta utile ed efficace. A questo scopo, saranno condotte attività valutative finalizzate a individuare i risultati effettivi degli interventi realizzati e la tenuta dei meccanismi attuativi inizialmente ipotizzati, nonché approfondimenti e verifiche puntuali sull'efficacia dei progetti realizzati o in corso di realizzazione. (...). L'ACT, attraverso il Nucleo di Verifica (NUVEC), promuoverà e realizzerà verifiche e analisi di efficacia su opere pubbliche o su specifiche azioni e interventi rilevanti per l'attuazione del Piano. *Fonte Piano Sud 2030 – pag.57*

Si tratta di un'attività tesa a restituire in tempi relativamente brevi all'Autorità politica un quadro sintetico dello stato di attuazione degli interventi selezionati.

Le attività prevedevano fin dal suo avvio una fase di verifica sul campo, con sopralluoghi nelle aree di intervento e l'interlocuzione diretta con le amministrazioni locali e gli altri stakeholders di rilievo. L'emergenza sanitaria ha costretto a cambiare di passo: l'attività si è svolta finora solo da remoto ed è stata possibile solo grazie alla disponibilità, all'impegno e alla competenza di quelle amministrazioni che fino ad oggi hanno attivamente contribuito.

Tra i 24 interventi selezionati (uno Concluso, uno in Itinere, uno Non avviato per ciascuna delle otto regioni del Mezzogiorno) per la regione Puglia è stato individuato, tra l'altro, il progetto “Intervento di bonifica dall'amianto del sito ex Fibronit – Bari” (CUP J95B05000510001), che allo stato risulta concluso.

Oggetto del presente Report è l'inquadramento dell'intervento con la descrizione delle sue finalità, l'analisi della governance e delle modalità attuative, con alcune valutazioni sui risultati raggiunti e sull'efficacia ed efficienza del processo adottato.

La sua versione definitiva è stata predisposta a valle di una fase di contraddittorio con le amministrazioni pubbliche coinvolte, per dare quella voluta robustezza alla fase verifica che solo l'interlocuzione e il confronto aperto possono fornire.

Per tutte le informazioni di dettaglio si rimanda alla Cronistoria dell'intervento ([Allegato 1](#)), al **Percorso di Verifica**, con le Sintesi delle riunioni ([Allegato 2](#)) e alla **Scheda di rilevazione**<sup>1</sup> ([Allegato 3](#)).

Il progetto è tra l'altro stato inserito nell'elenco degli interventi oggetto di un Audit della Corte dei Conti Europea sull'applicazione pratica del principio “Chi inquina paga” nell'UE, anche se l'attività di cui si riferisce in questa nota ha altre specifiche finalità, come espresso sopra.

Le figure sono estratte dalla documentazione progettuale o dalle pubblicazioni citate nelle note a margine.

I documenti citati e tutta la documentazione esaminata per le finalità del presente Report è disponibile presso il NUVEC.

---

<sup>1</sup> L'elaborazione della scheda di rilevazione e l'analisi della documentazione è stata effettuata dal Gruppo di Lavoro coinvolto nel progetto “Efficacia ed Efficienza dei progetti di Investimento” finanziato dal PON GOV 2014/2020.

## 2. Inquadramento generale dell'intervento

### 2.1 Anagrafica

Codice scheda NUVEC (ID_DB)	18_CO
Programma/Strumento attuativo	Programma Operativo P.O.R. FESR FSE PUGLIA 2014–2020
Titolo progetto	Intervento di bonifica dall'amianto del sito ex Fibronit – Bari
CUP	J95B05000510001
Localizzazione	Comune di Bari
Beneficiario	Comune di Bari
Regione	Regione Puglia
Provincia	Bari
Comune	Bari

### 2.2. Quadro finanziario

Fonte di finanziamento attuale	Programma Operativo P.O.R. FESR FSE PUGLIA 2014 – 2020 Asse VI Azione 6.2 Sub-azione 6.2a
Costo complessivo	14.192.611,00 euro
Costo totale ammesso	14.192.611,00 euro
Finanziamento UE	7.096.306,00 euro
Finanziamento Stato Fondo di Rotazione	4.967.414,00 euro
Finanziamento Regione	2.128.892,00 euro

### 2.3 Natura e finalità dell'intervento

L'intervento ha riguardato la Messa In Sicurezza Permanente (MISP) del Sito di Interesse Nazionale (SIN) per la bonifica "Ex Fibronit", nel quale si svolgeva un'attività di produzione di Materiali Contendenti Amianto (MCA). L'attività industriale, durata dal 1933 al 1985, aveva lasciato infatti una pesante eredità.

Lo stabilimento della Ex Fibronit era collocato in una zona centrale della Città di Bari, al confine con i quartieri densamente popolati di Japigia, Madonnella e San Pasquale (**Figura 1**).

Il SIN ha una superficie di 146.000 mq; l'area oggetto delle operazioni di messa in sicurezza permanente risulta pari a circa 118.000 mq, che corrisponde alla superficie Ex Fibronit.

**Figura 1 – Inquadramento territoriale del SIN**

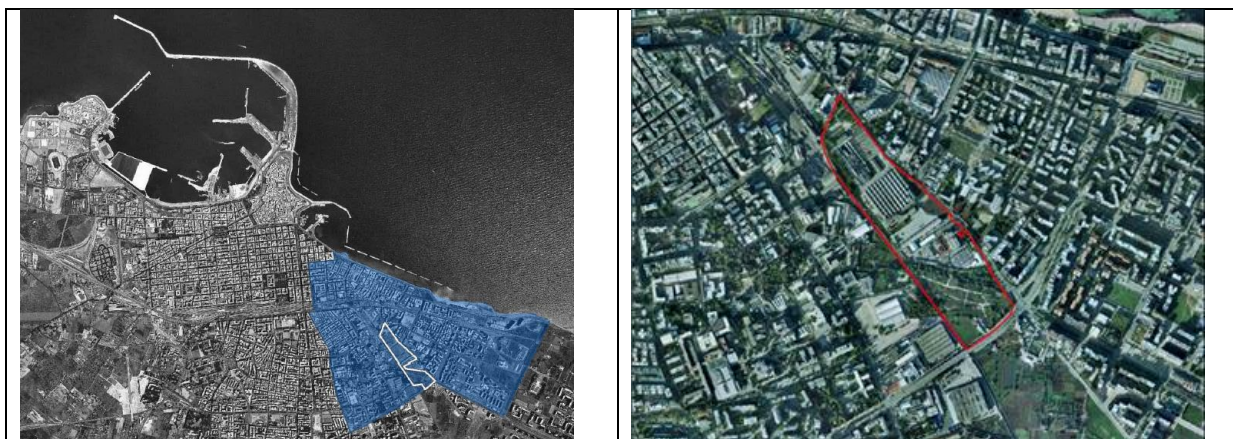
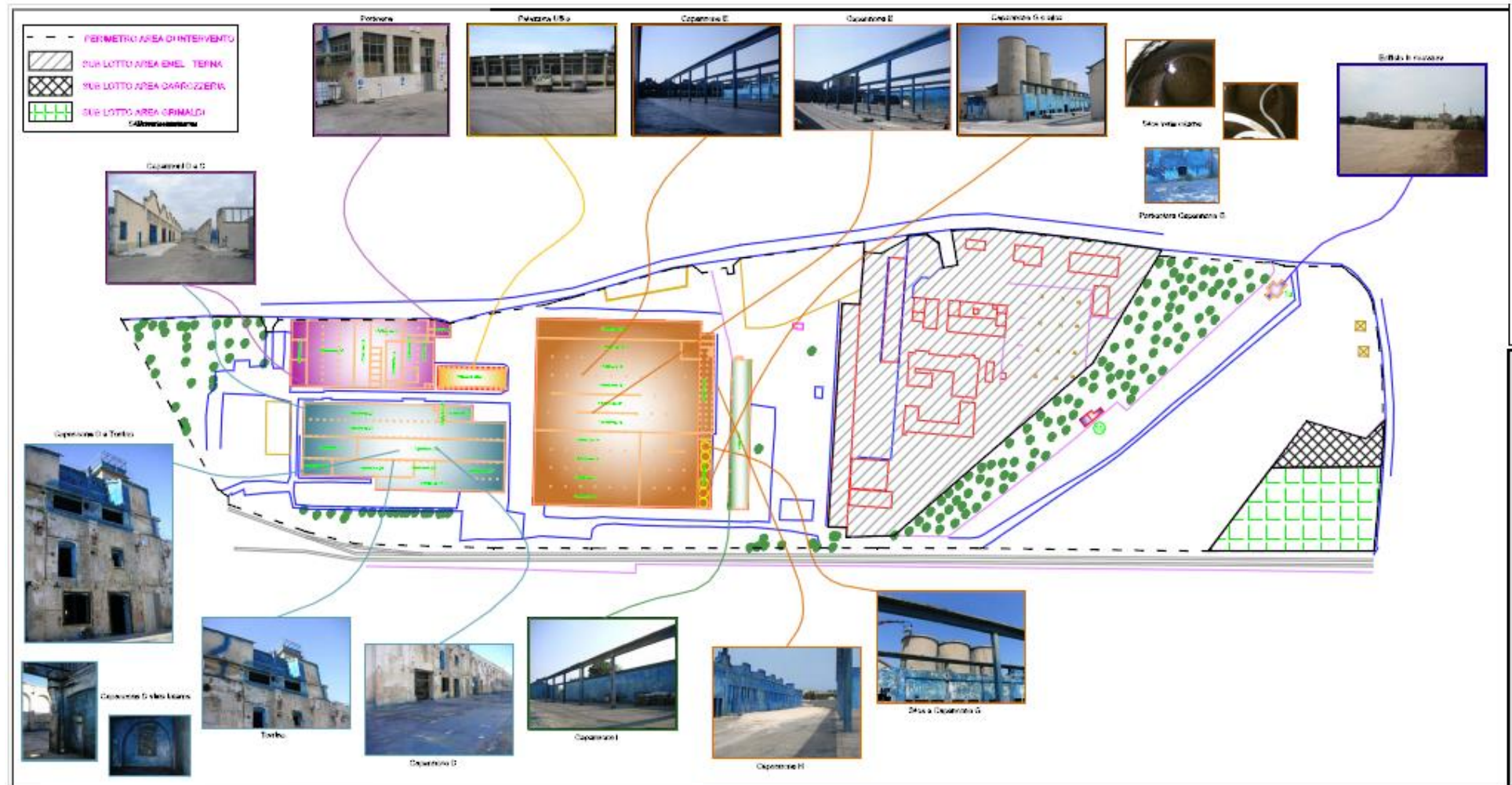


Figura 2 – Perimetrazione e suddivisione del SIN



Nella precedente **Figura 2**, il perimetro del SIN. La legenda consente di individuare le aree Enel-Terna, “Carrozzeria” e “Grimaldi”, su cui fino ad oggi si è proceduto solamente con analisi preliminari. Il resto della superficie è l’area Ex Fibronit, ora in proprietà al Comune di Bari, su cui è intervenuto il progetto di bonifica<sup>2</sup>.

La perimetrazione del SIN Ex Fibronit non comprende invece l’area confinante, di proprietà privata, utilizzata dalle Ferrovie Sud-Est (FSE), società di proprietà del MIT, i cui suoli risulterebbero anch’essi inquinati per la presenza di un deposito di carburanti delle stesse FSE<sup>3</sup>.

## 2.4 Stato di attuazione

Dal 2001, anno in cui è stato inserito tra i Siti di Interesse Nazionale, alla successiva perimetrazione con Decreto del Ministero dell’ambiente nel 2002, alle prime risorse stanziare con un APQ nel 2004 per gli interventi urgenti di messa in sicurezza, solo nel luglio 2008, a seguito di numerose Conferenze di Servizi (Istruttorie e Decisorie) viene infine approvato, anche se con prescrizioni, il Progetto preliminare di Messa In Sicurezza Permanente del sito Ex Fibronit (si veda **Allegato 1. Cronistoria dell’intervento**, per ulteriori dettagli).

Anche il Progetto definitivo ha avuto prescrizioni e varianti, richieste dai numerosi enti coinvolti nel processo. I lavori si sono infine conclusi e l’intervento ha avuto il collaudo tecnico amministrativo dei lavori appaltati il 12 luglio 2019 e con Determinazione Dirigenziale n. 2020/01327 del 05 febbraio 2020 vi è stata la presa d’atto.

**Non si è tuttavia ancora ottenuta la certificazione di avvenuta bonifica** da parte della Città Metropolitana di Bari: durante le previste attività di monitoraggio a cura di ARPA Puglia, infatti, è stata rilevata nelle acque di falda la presenza di inquinanti (Triometani e Manganese), che risultano tuttavia non essere determinati dalle lavorazioni dell’amianto, la cui bonifica rappresenta la reale finalità dell’intervento.

Per la chiusura dell’intervento e la certificazione dei suoi risultati, il Comune di Bari ha quindi richiesto al MATTM la separazione del procedimento di bonifica dei suoli da quello della falda al fine di consentire alla Città Metropolitana l’emissione della certificazione di completamento degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza permanente dei suoli. Nel corso della presente attività di verifica, si sono attivate apposite interlocuzioni con il MATTM e la Regione Puglia, finalizzate a facilitare la più rapida definizione del processo, qualunque ne sia l’esito.

## 2.5 Descrizione dell’intervento

La Fibronit (**Figura 3**) produceva manufatti in cemento-amianto (MCA), quali lastre piane e ondulate, canne fumarie, condotte, pezzi speciali per altri usi. Le mescole dell’amianto utilizzato erano costituite in larga parte da crisotilo (serpentino) e, in minor misura, da crocidolite e amosite (anfiboli)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sarà opportuno approfondire nelle successive interlocuzioni con il Comune di Bari, con ARPA Puglia e con il MATTM come e se intendono procedere, stante che i sub-lotti ricadono nel SIN e che, nelle analisi preliminari condotte nel corso della predisposizione del Progetto definitivo, risultano presenti sostanze inquinanti (queste aree sono escluse, perché di proprietà privata, dalla perimetrazione del parco urbano).

<sup>3</sup> Atto Camera, Interrogazione a risposta in commissione 5-05793 presentato da DE LORENZIS Diego, testo di Giovedì 11 giugno 2015, seduta n. 440.

<sup>4</sup> Da: Lorenzo Angiuli, Paolo Dambruoso, Francesca Fanelli, Fiorella Mazzone, Emanuele Montedoro, Livia Trizio, Vincenzo Musolino, Roberto Giua (Arpa Puglia), in *Ecoscienza* 1/2018.



**Figura 3 – Foto aerea storica dell'ex Stabilimento Fibronit di Bari**



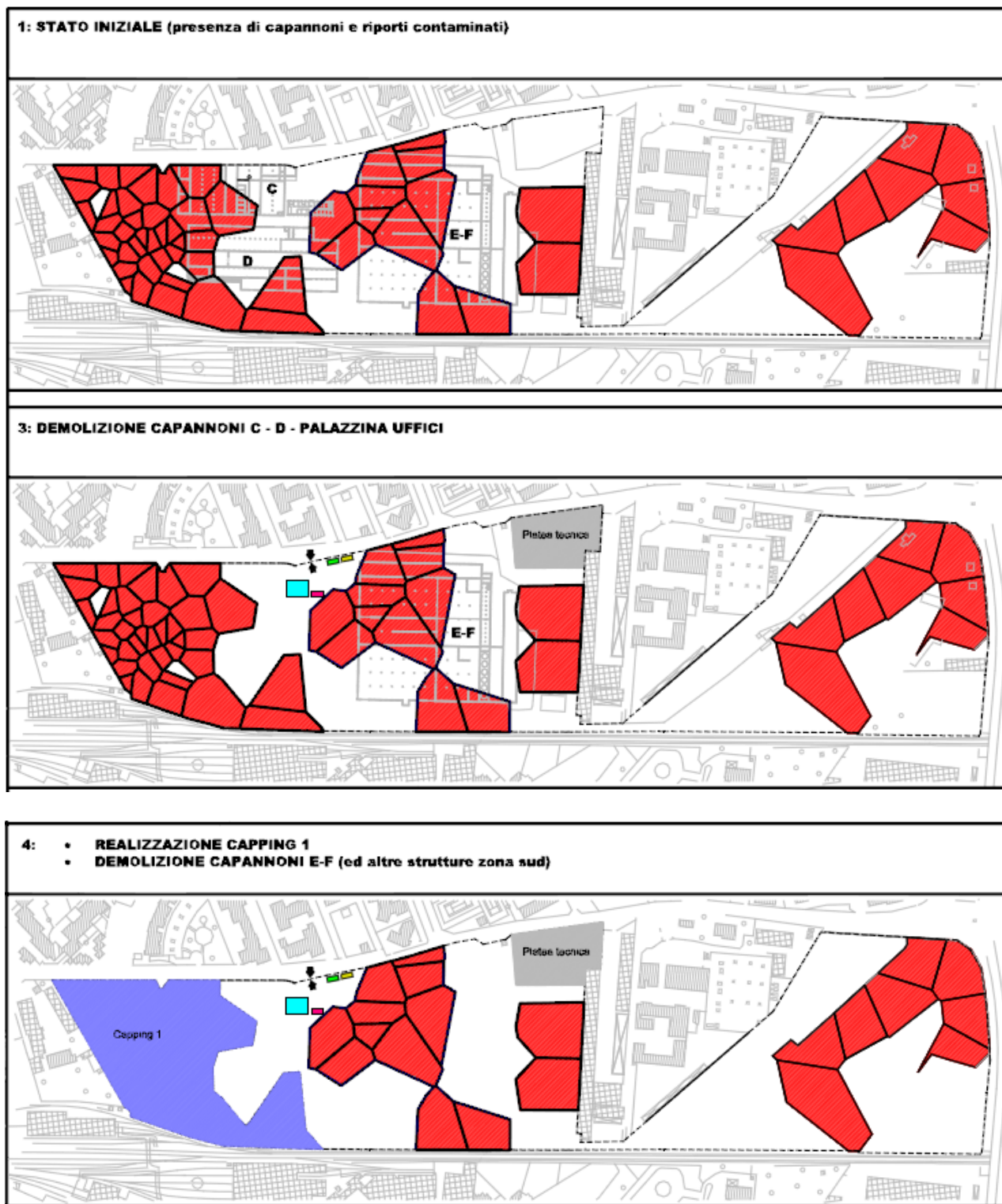
Il procedimento produttivo iniziava con la cosiddetta molazzatura, in cui l'amianto veniva ridotto in polvere mediante macinazione. Con l'aggiunta di acqua e cemento alla polvere di amianto si otteneva la pasta che lavorata portava alla produzione dei prodotti finali. I lavoratori erano esposti a elevate concentrazioni di fibre, soprattutto nelle fasi di svuotamento e sbattitura dei sacchi, molazzatura, tornitura e taglio. Già le prime rilevazioni, effettuate negli anni '70, avevano rilevato concentrazioni fino a 20 ff/cc (fibre per cm<sup>2</sup>) in prossimità delle aree più critiche, a fronte di un limite di esposizione lavorativa dell'American Conference of Governmental Industrial Hygienists - ACGIH® (<https://www.acgih.org/>) di 5 ff/cc.

Lo stabilimento era costituito da aree destinate allo stoccaggio dei prodotti finiti e da capannoni nei quali avveniva il processo produttivo. Nel corso del processo produttivo le aree interne allo stabilimento venivano regolarmente utilizzate come discariche di residui di lavorazione di cemento-amianto.

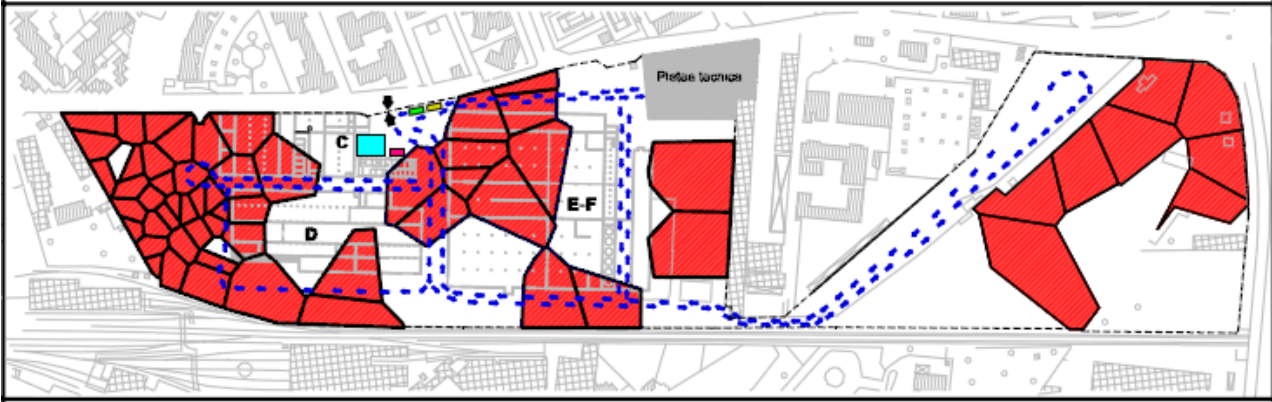
L'intervento, di cui nelle tavole della **Figura 4** si riportano **le principali fasi di esecuzione**, in sintesi ha previsto:

- lo smantellamento e la demolizione di edifici, capannoni e strutture contaminate da amianto;
- la realizzazione di un volume confinato di messa in sicurezza permanente, censito per la collocazione in sicurezza delle macerie contaminate da amianto;
- la Messa In Sicurezza Permanente del sito mediante allestimento di sistemi di isolamento superficiale dei terreni risultati contaminati da amianto;
- l'esecuzione di controlli sanitario ambientali in corso d'opera e le verifiche finali dell'intervento.

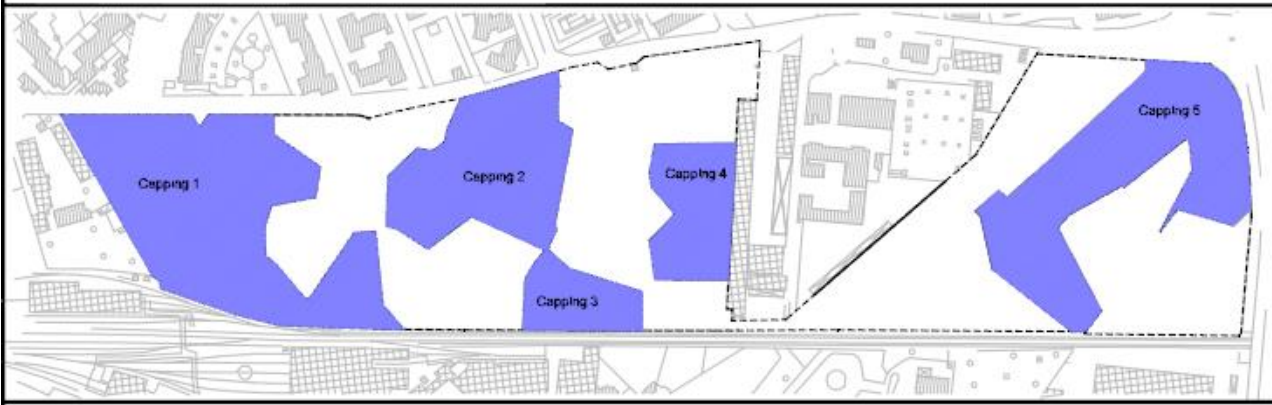
Figura 4 – Fasi di esecuzione dell'intervento (schema)





## 2: ALLESTIMENTO CANTIERE E VIABILITA' INTERNA



## 5: • COMPLETAMENTO CAPPING • SMOBILITAZIONE CANTIERE



### LEGENDA

-  AREE DI BONIFICA O MESSA IN SICUREZZA PER CONTAMINAZIONE DI AMIANTO NEI TERRENI/RIPORTI
-  CAPPING

Data la pericolosità delle fibre di amianto la cui dispersione in fase di cantiere doveva essere assolutamente evitata, l'intervento è stato realizzato con l'ausilio di **tensostrutture** che hanno consentito l'isolamento dei capannoni durante le fasi di demolizione (**Figura 5**).

**Figura 5 – Tensostruttura poligonale di confinamento (montata sul capannone in lavorazione, smontata alla conclusione della demolizione e trasferita su altro capannone)**



Inoltre, tutte le fasi sono state attentamente **monitorate** per garantire la sicurezza del personale, della popolazione e dell'ambiente (**Figura 6**).

**Figura 6 – Verifica del confinamento dei fumi**



Nell'Accordo di Programma del 2016<sup>5</sup>, all'art. 4, era inoltre previsto che, successivamente all'esecuzione degli interventi di Messa In Sicurezza Permanente dell'area ex Fibronit, fosse realizzato un Parco urbano, il Parco della Rinascita, dedicato alla memoria di tutte le vittime dell'amianto, "subordinatamente al reperimento delle necessarie risorse finanziarie" (**Figura 7**).

---

<sup>5</sup> Accordo di Programma per la bonifica ed il ripristino ambientale delle aree di proprietà della Finanziaria Fibronit S.p.A. nel SITO DI INTERESSE NAZIONALE di "BARI-FIBRONIT" (art. 1, comma 434, 435 e 436 della Legge 266/2005). Acquisizione al patrimonio del Comune di Bari, tra il MATTM, Regione Puglia, Città metropolitana di Bari e il Comune di Bari.

Figura 7 – Il Parco della Rinascita (nello studio di fattibilità)



La proprietà dell'area è stata trasferita al comune di Bari. Gli accordi di Programma e il trasferimento della proprietà sono intervenuti per effetto di una previsione della legge finanziaria n. 266/20056.

## 2.6 Le risorse stanziare e gli strumenti per il loro utilizzo

L'intervento è stato originariamente finanziato dall'Accordo di Programma Quadro "Ambiente" tra Regione Puglia, Commissario delegato per l'emergenza ambientale – Presidente della Regione, MISE e MATTM del 4 agosto 2004 per 4.249.704,55 euro (di cui 3.720.704,55 da Delibera CIPE n. 36/20027 e 529.000 cofinanziamento EELL).

Tabella 2: Caratterizzazione e Bonifica - elenco degli interventi (Valori in Euro)

n.	Cod Int.	Denominazione Intervento	Importo Progetto	Delibera Cipe 36/02	Copertura finanziaria			
					POR Puglia 2000-2006	Fonte Statale	Regione Puglia	Coef. Enti Locali
1	A001	Messa in sicurezza FIBRONIT Caratterizzazione e messa in	4.249.704,55	3.720.704,55	-	-	-	529.000,00

È da rilevare come le risorse stanziare dalla Delibera 36/2002 fossero condizionate al conseguimento di obbligazioni giuridicamente vincolanti entro la fine del 2004 e che successivamente con Delibera 99/2005 (pubblicata in GU il 24 giugno 2006) si è proceduto alle decurtazioni previste a livello regionale.

Nel 2005 il Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, con proprio provvedimento (n. 64/CD del 15.06.2005), ha inoltre trasferito alla Regione Puglia l'importo di € 10.000.000,00, a valere sulle risorse di cui alla Legge n. 449/1998 (Delibere CIPE n. 4/99 e n. 142/99), per la realizzazione delle operazioni di bonifica/messa in sicurezza definitiva dell'area ex Fibronit.

<sup>6</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266. " Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)", Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 211 (Art. 1, Comma 434, 435, 436).

<sup>7</sup> Delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002, Riparto risorse aree depresse 2000-2004.

Nel 2012 con Delibera CIPE n. 87 venivano assegnati ulteriori 3 milioni di euro (in pratica in sostituzione delle risorse della delibera 36/2002 ormai non più utilizzabili) che hanno consentito, nel luglio 2013, la stipula di un ulteriore Accordo tra MISE, MATTM e Regione Puglia ha assegnato ulteriori risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 (Delibera CIPE 87/20128).

Allegato 1. Programma degli interventi immediatamente cantierabili

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO  
SETTORE AMBIENTE - DELIBERE CIPE 87/12

(valori in euro)

Titolo intervento	Soggetto attuatore	Oggetto del finanziamento (servizi/forniture/lavori)	Quadro finanziario delle risorse disponibili								Stato procedurale		Note		
			Aggiuntive		Ordinate						Private	Totale		Fase	Tipo fase (in corso/conclusa)
			FSC 2007-2013	Economie FSC 2000-2006	UE	Altre statali	Regionali	Provinciali	Comunali	Altre pubbliche					
Completamento della bonifica Seno di ponente SIN Brindisi	Autorità Portuale di Brindisi	lavori	2.000.000	1.157.854								3.157.854	gli appaltati. perizia di variante	approvata con decreto n. 68 del 30.4.2013	Economie FSC 2000-2006 derivanti dall'intervento PUGRBB019 incluso nel 1° interg APQ Tutela e risanamento ambientale
Messa in sicurezza permanente del SIN FIBRONIT-Bari	Comune di Bari	lavori	3.000.000			1.227.000	10.000.000					14.227.000	bando di gara pubblicato 21/06/2013		Altre risorse statali di cui al DM 468/2001 (Commissario Delegato Bonifiche)
Smaltimento/recupero ecoballe rifiuti c/o Cavallino	Comune Cavallino	lavori	4.000.000	1.543.289								5.543.289	preliminare	concluso	Economie FSC 2000-2006 derivanti dall'intervento PUGRMACB001 incluso nel 2° interg APQ Tutela e risanamento ambientale
<b>Totale</b>			<b>9.000.000</b>	<b>2.701.143</b>		<b>1.227.000</b>	<b>10.000.000</b>					<b>22.928.143</b>			

Infine, nel 2016 è stato siglato un AdP tra MISE, Regione Puglia, Città metropolitana di Bari e Comune di Bari, con il quale l'area Fibronit viene acquisita al patrimonio del Comune di Bari e che contiene un programma pluriennale di interventi volti ad assicurare la bonifica ed il risanamento ambientale dell'area ex Fibronit nel SIN "Bari-Fibronit"; le risorse disponibili riportano lo stesso importo di a 14.227.000 (3 milioni FSC 2007-2013, 1.227.684,67 nelle disponibilità del Commissario Delegato e 10.000.000 euro trasferite dal Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, alla Regione Puglia; l'importo del progetto definitivo approvato nel 2011 è pari a 14.850.684,67 euro.

L'intervento è stato poi imputato sul POR FESR FSE 2014-2020 per la quota di spese a far data dal 1° gennaio 2014 (circa un milione di euro non potranno quindi essere rendicontati sul POR).

## 2.7 La governance del progetto

La complessità degli interventi di bonifica risulta evidente con l'individuazione del numero di soggetti coinvolti.

Il principale interlocutore per l'attività di Verifica è stata l'Amministrazione Comunale di Bari, nelle persone del Direttore della Ripartizione Tutela Ambiente Igiene e Sanità e del RUP.

Le Conferenze dei servizi, disciplinate all'art. 14 della legge 241/90, utilizzate per facilitare e snellire le consultazioni e l'espressione dei pareri con eventuali prescrizioni da parte delle amministrazioni, approvano le diverse fasi del processo e implicano per queste ragioni la partecipazione di diversi enti tra i quali:

- Ministero dell'Ambiente
- Ministero dello Sviluppo Economico
- Ministero della Salute
- Regione Puglia
- Regione Puglia Servizio Rifiuti e Bonifiche
- Provincia
- Comune

<sup>8</sup> Delibera CIPE n. 87 del 3 agosto 2012 . Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Programmazione regionale delle residue risorse del FSC a favore del settore ambiente per la manutenzione straordinaria del territorio.

- ARPA
- ASL di competenza
- ISPRA Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale
- INAIL Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
- ISS Istituto superiore di sanità

Nel processo relativo all'intervento nell'area Ex Fibronit, si sono poi aggiunti altri soggetti, tra i quali *in primis* la stessa Fibronit, poi diventata Finanziaria Fibronit SpA, il suo curatore fallimentare e il Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, ex O.P.C.M. n. 3077/2000.

La governance per un intervento di bonifica di un Sito di Interesse Nazionale è quindi piuttosto complessa. Il procedimento di caratterizzazione e di bonifica dei SIN è comunque sotto la responsabilità amministrativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che si può avvalere del supporto tecnico dell'ISPRA e di altri soggetti competenti come le ARPA locali e l'ISS.

La procedura come si è visto coinvolge naturalmente gli Enti territoriali, Regione, Città metropolitana e Amministrazione Comunale.

Il **Beneficiario delle risorse**, il Comune di Bari, ha designato un primo RUP per l'intervento, che si è avvalso di 17 unità di personale interno e 1 di supporto esterno; a luglio 2019, quando l'intervento era quasi concluso, c'è stato un avvicendamento ed è stato nominato un nuovo RUP. La progettazione e la Direzione dei Lavori sono state affidate all'esterno.

### 3. L'efficienza del processo di attuazione

#### 3.1 L'attuazione dell'intervento

Ripercorrendo a grandi linee la storia del progetto, riportata per esteso con i riferimenti amministrativi in **Allegato 1 - Cronistoria dell'attività di bonifica**, emerge che la prima caratterizzazione dello stato di inquinamento del sottosuolo e delle acque sotterranee nella zona dello stabilimento Ex Fibronit risale ad un Piano di caratterizzazione del 1997, sulla base di un programma di indagini su cui si era espresso favorevolmente il Servizio di igiene e Sicurezza del Lavoro (ASL BA/4), di competenza territoriale.

Il sito è stato poi oggetto di ulteriori indagini e fino al 2004 l'area fu sottoposta a controlli per conto della stessa Fibronit, ormai in fallimento.

Una nuova caratterizzazione del sito, avviata nel 2004 ai sensi del Dm 471/99, ha infine evidenziato una diffusa presenza di riporti contaminati da fibre di amianto. Anche murature e intonaci risultavano contaminati. Il terreno sottostante i riporti presentava concentrazioni di fibre superiori alle Concentrazione Soglia Contaminazione (CSC) previste dal decreto. Risultavano invece non contaminate le acque di falda.

Nel 2005 venivano avviati dal MISE i lavori di **messa in sicurezza d'emergenza** con il confinamento dei capannoni, la rimozione delle polveri da intercapedini, pavimenti e intonaci delle pareti, l'incapsulamento propedeutico alla successiva rimozione delle tettoie contaminate da amianto, la pulizia da materiali accatastati nei piazzali esterni e nelle botole sotterranee.

Ulteriori indagini integrative furono previste anche nel progetto di Messa In Sicurezza Permanente, con sondaggi, piezometri, prove geotecniche e campionamenti di murature.

Nell'aprile-luglio 2009, per ottemperare ad alcune prescrizioni formulate dal Ministero dell'Ambiente, ne avviò altre anche l'ARPA-Puglia.

Nel complesso, al 2009, risultava che nell'area dello stabilimento ex Fibronit di Bari erano stati effettuati 90 sondaggi ed erano presenti 15 piezometri.

Negli anni tra il 2006 e il 2009 l'area, che si presentava in uno stato di notevole degrado e costituiva fonte di pericolo per la salute pubblica a causa della presenza di capannoni e spazi esterni ricchi di rifiuti in cemento-amianto (circa 1.200 tonnellate), è stata oggetto di lavori, infine, di **messa in sicurezza temporanea**.

Nel tempo intercorso per l'ultimazione dell'iter di approvazione delle procedure tecniche e della realizzazione della **bonifica permanente** del sito, sono stati eseguiti lavori finalizzati a scongiurare il pericolo per la pubblica salute ed incolumità. Il primario obiettivo di questi interventi è stata la rimozione di tutti i rifiuti e di qualunque oggetto e attrezzatura presente nel sito al di sopra del piano campagna e, in particolare, di tutti i Materiali Contenenti Amianto.

Nel gennaio 2008 è stato infine redatto il progetto preliminare degli interventi di Messa In Sicurezza Permanente del sito, poi approvato nel mese di luglio dello stesso anno in Conferenza di Servizio Decisoria e poi dal Ministero dell'Ambiente.

Nel giugno 2010 viene predisposto il progetto definitivo, del quale, nel febbraio 2011 è stata presentata la revisione 1, che accoglie nuove prescrizioni richieste in sede di Conferenza dei servizi, cui si fa riferimento<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Servizio Geologico Nazionale, Le acque sotterranee e l'intrusione marina in Puglia: dalla ricerca all'emergenza nella salvaguardia della risorsa. Cap. 19 "Esempi di inquinamento concentrato delle acque sotterranee pugliesi influenzato



Nel 2016 sono stati finalmente avviati i lavori di **Messa In Sicurezza Permanente** del sito con il finanziamento dell'intervento oggetto del presente Report.

### 3.2 Tempi di realizzazione OOPP e confronto con VISTO

Prendendo a riferimento l'analisi dei tempi di attuazione condotta dal NUVEC 3, oggetto del Rapporto 2018 "I tempi di attuazione e di spesa delle opere Pubbliche" e utilizzando lo strumento VISTO disponibile sul sito dell'ACT, uno specifico approfondimento è stato dedicato all'esame dei tempi di attuazione attraverso un confronto con analoghe categorie di progetti e dimensione finanziarie, per i cui dettagli si rimanda alla relativa nota metodologica "Tempi di realizzazione OOPP e confronto con VISTO" (NUVEC 1 , 18 luglio 2020).

Per Ex Fibronit sono stati presi in esame le date riportate negli Atti citati come Fonte dei dati:

FASE	DATA INIZIO	DATA FINE	FONTE DATI	DURATA FASE (in GG)
Progettazione Preliminare	20/09/2007	24/07/2008	Data Inizio: aggiudicazione servizi di ingegneria; data fine: approvazione con prescrizioni in Conferenza servizi del PP	308
Progettazione Definitiva	24/07/2008	29/05/2013	Data inizio approvazione con prescrizioni in Conferenza servizi del PP; Data Fine Approvazione PD con DGC n. 359	1.770
Appalto integrato	21/06/2013	01/03/2016	Data inizio: approvazione bando; data fine: aggiudicazione definitiva	1.007
Progettazione Esecutiva	31/03/2016	13/10/2016	Data inizio: consegna sotto riserva della PE; Data fine Determinazione dirigenziale di approvazione del PE	226
Esecuzione Lavori	18/10/2016	23/05/2019	Data inizio: consegna lavori; Data fine ultimazione lavori principali	952
<b>TOTALE</b>				<b>4.263</b>

Applicando i parametri indicati precedentemente, nella figura 8 a pagina successiva si riporta l'esito del confronto con VISTO.

Nel complesso si segnala che l'intervento ha registrato una durata più lunga rispetto alla durata di opere pubbliche nello stesso settore di importo analogo e nella stessa Provincia: infatti, se la durata massima di analoghi lavori si attesta a 10 anni e sei mesi, per l'intervento in oggetto è pari a 11 anni e 8 mesi, oltre un anno in più.

Nel dettaglio delle singole fasi, tuttavia, la comparazione della durata dell'intervento con la durata di analoghi lavori pubblici registra situazioni differenti.

Con una gara per servizi di ingegneria il Comune di Bari ha affidato **la progettazione preliminare e la progettazione definitiva**: se la durata della progettazione preliminare si attesta poco al di sopra della durata tipica di analoghi progetti nella provincia di Bari, la durata della progettazione definitiva registra tempi di 5 volte superiori alla durata tipica di tale fase.

Al riguardo, si ritiene che l'iter autorizzativo del progetto tramite le numerose Conferenze di servizi abbia assorbito gran parte del tempo per la definizione della progettazione definitiva.

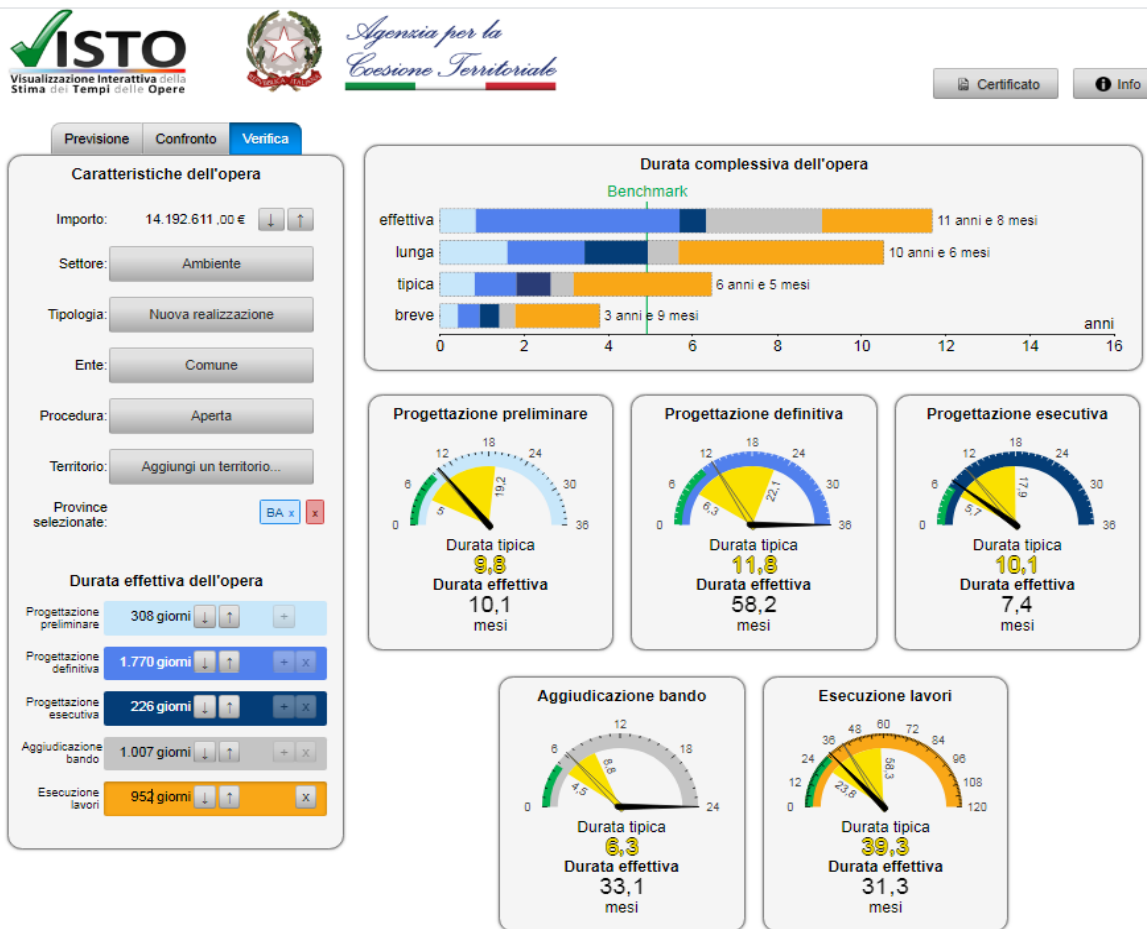
Infatti, ripercorrendo la vicende intercorse dal 24 luglio 2008, data in cui viene approvato con prescrizioni il Progetto preliminare di Messa In Sicurezza Permanente, al 29 maggio 2013 data di ultima approvazione del progetto definitivo, si ritiene di individuare le cause che hanno determinato la lunga fase di gestazione

---

da attività industriali alla superficie". (Periodici tecnici) Memorie descrittive della Carta Geologica d'Italia. Vol. 92/2014, ISBN: 978-88-9311-003-7.

della progettazione definitiva nel processo autorizzativo ed in particolare nelle legittime richieste di indagini aggiuntive e di approfondimenti.

Figura 8 - Esiti confronto con VISTO



In realtà, già nell'ottobre del 2011 in Conferenza dei Servizi Decisoria veniva approvato con prescrizioni il Progetto definitivo di Messa In Sicurezza Permanente, che recepiva le osservazioni della Conferenza di Servizi istruttoria del 19 maggio 2011.

Nel frattempo, per dare seguito ad una richiesta del Ministero dell'ambiente per l'esecuzione di indagini integrative, nel giugno 2008 era stata sottoscritta dal Comune una Convenzione con ARPA Puglia per l'esecuzione di un "Piano delle indagini ambientali" sull'area ex Fibronit, nonché la predisposizione di un Piano di monitoraggio di misura delle fibre di amianto. I risultati di queste analisi sono stati resi disponibili ai progettisti del RTI, incaricati della progettazione degli interventi di Messa In Sicurezza Permanente dell'area ex Fibronit.

La pronuncia positiva di compatibilità ambientale in esito alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, è intervenuta solo il 17 luglio 2012.

Infine, solo con Delibera di Giunta Comunale del 29 maggio 2013 è stato approvato formalmente ma ancora **con prescrizioni** il "Progetto Definitivo degli interventi di messa in sicurezza permanente-Revisione 1-febbraio 2011", che recepisce le osservazioni della Conferenza di Servizi istruttoria del 19 maggio 2011.

Il Comune di Bari, quindi, ha utilizzato un appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori. La durata della fase di aggiudicazione ha registrato una durata abbondantemente superiore: 33 mesi in luogo dei 6,3 del benchmark di VISTO. Nell'intervallo di tempo

che intercorre tra la data di indizione (21 giugno 2013) e la data di aggiudicazione definitiva all' ATI TEOREMA (1 marzo 2016) è infatti intervenuto un contenzioso che ha prodotto un allungamento dei tempi di quasi tre anni, prima della sua conclusione<sup>10</sup>.

La fase di esecuzione dei lavori, invece, ha una durata che si colloca al di sotto della media di progetti analoghi di pari importo.

### 3.3. Capacità tecnico-amministrativa

Non sono stati rilevati, né tantomeno evidenziati dai referenti delle singole amministrazioni, carenze di risorse umane o lacune nelle competenze tecniche richieste (Cfr. paragrafo 2.7).

Il RUP e gli altri soggetti coinvolti hanno trasferito le informazioni e tuttora seguono il processo di monitoraggio dell'intervento.

Anche gli Uffici regionali competenti hanno dimostrato una approfondita conoscenza della storia del sito e della complessa articolazione delle attività che sono state condotte e che si stanno conducendo per concludere le operazioni previste.

---

<sup>10</sup> Con DD 2014/160/01288 dell'08/07/2014 si aggiudica definitivamente l'appalto in questione all'A.T.I. Emme Soluzioni Ambientali/Daneco impianti Spa" da Bergamo. Con DD 2014/160/01866 del 29/09/2014 a causa assenza regolarità fiscale di una partecipante(DANECO) il Comune di Bari ha revocato l'aggiudicazione definitiva e disposto l'aggiudicazione in favore di TEOREMA seconda classificata. A.T.I. Emme Soluzioni Ambientali avverso il provvedimento ha presentato ricorso al TAR (RG 1399/2014(DD 2015/160/00763 del 07/04/2015) la ditta TEOREMA presentò contro il provvedimento apposito ricorso al TAR(Registro 00629/2015 REG,RIC. che, a distanza di due anni, con sentenza, passata ingiudicata, ha assegnato i lavori alla stessa TEOREMA con Sentenza Definitiva TAR n,01553/2015 .del 01/12/2015.

## 4. La verifica di efficacia: gli obiettivi dell'intervento e l'analisi dei risultati

### 4.1. Fabbisogni che hanno determinato la definizione dell'intervento

I Siti d'Interesse Nazionale ai fini della bonifica sono individuabili in relazione alle loro caratteristiche, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali (Art. 252, comma 1, del D.lgs. 152/06).

L'obiettivo è quindi la salvaguardia della salute delle persone e la tutela dell'ambiente.

Infatti, nei casi in cui le matrici ambientali siano compromesse (superamento di Concentrazioni Soglia di Contaminazione, CSC) **si rende obbligatorio redigere il progetto di bonifica e quindi realizzare le relative opere.** L'approvazione del progetto di bonifica costituisce **dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità dei lavori.** Il rilevato superamento delle concentrazioni soglia, infatti, equivale ad accertare che dal sito possono derivare danni alla salute e all'ambiente.

classe di esposizione	n. casi	%
professionale certa	26	19,4
professionale probabile	15	11,2
professionale possibile	25	18,7
domestica	3	2,2
ambientale	32	23,9
tempo libero	1	0,7
improbabile	18	13,5
ignota	7	5,2
non classificabile	7	5,2
<b>totale</b>	<b>134</b>	<b>100</b>

Tabella 2. Mesotelioma pleurico per tipologia di esposizione 1980-2004, Bari.

### 4.2. Le analisi condotte

Studi epidemiologici hanno successivamente rilevato l'insorgenza di numerose patologie asbesto-correlate connesse allo stabilimento, sia di origine professionale sia ambientale. Studi di distribuzione geografica hanno mostrato un accentramento intorno all'area di mesoteliomi della pleura e del peritoneo direttamente connessi con l'esposizione alle fibre di amianto aerodisperse.

L'insorgenza di queste patologie ha interessato sia gli addetti dell'impianto sia la popolazione residente nell'area, come riportato in uno dei numerosi studi sull'area:

“Il Centro operativo della regione Puglia del Registro nazionale dei mesoteliomi promosso dall'ISPESL ha rilevato, nel periodo compreso tra il 1980 e il 2004, 134 casi di mesotelioma pleurico: di questi, circa il 50% è da ascrivere a esposizione professionale e oltre un quarto riconosce un'esposizione di tipo domestico, ambientale o avvenuta in conseguenza di attività svolte nel tempo libero. Parte di questi casi è stata inclusa nel case study pubblicato nel 2003 da Bilancia et al., per indagare la presenza di un'eventuale associazione tra incidenza di mesotelioma e residenza in prossimità dello stabilimento Fibronit. I 64 casi selezionati, manifestatisi tra il 1980 e il 2001, rappresentano altrettanti soggetti che hanno avuto una residenza stabile nella città di Bari per un periodo di almeno 20 anni precedente l'insorgenza della patologia. La stima del rapporto standardizzato di incidenza mostra come all'interno di una zona avente raggio approssimativamente pari a 1 km, centrata sullo stabilimento industriale, il livello di rischio è 2,38 volte superiore all'atteso<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> L'emergenza amianto in un'area urbana: l'esperienza di Bari. Lucia Bisceglia, Marina Musti, Roberto Giua, Giorgio Assennato. Sezione di medicina del lavoro «B. Ramazzini», Dipartimento di medicina interna e medicina pubblica, Università degli studi di Bari 2. ARPA Puglia. 1 gennaio-febbraio 2007 Quaderni Epidemiologia e prevenzione.

### 4.3. Risultati attesi

Il progetto di bonifica, all'atto dell'approvazione, ha stabilito quali fossero gli obiettivi da raggiungere. Nel caso in questione, l'obiettivo principale era la bonifica per Messa In Sicurezza Permanente (MISP) dell'area ex Fibronit, mediante la demolizione dei manufatti contaminati (in condizioni di sicurezza, senza che venissero disperse fibre di amianto in aria) e il confinamento con pacchetti di idoneo assortimento.

Tutti i manufatti contaminati originariamente presenti sul sito risultano rimossi o opportunamente confinati con strati di materiali (in buona parte della estensione, dello spessore di circa 2m) che impediscono che si determinino in aria ambiente dispersioni di fibre.

Nel corso delle demolizioni ARPA Puglia ha continuamente controllato le concentrazioni di fibre aerodisperse, risultate sempre abbondantemente nei limiti.

Il collaudo ha verificato che tali obiettivi sono stati raggiunti.

Il sito oggi si presenta per intero coperto con terreno vegetale, e può consentire le opere di realizzazione del parco urbano che il Comune di Bari intende realizzare.

L'indicatore di realizzazione è stato alimentato in BDU come segue:

Indicatore Realizzazione	Unità di misura	Valore previsto	Valore realizzato
Superficie totale dei suoli riabilitati	Ettari	14,6	14,6

Si ricorda che la reale superficie oggetto di intervento nell'area Ex Fibronit è di soli 118.000 mq, la restante superficie indicata come "area tecnologica" dove non è stata rilevata la presenza di Materiali Contendenti Amianto (MCA).

### 4.4. Risultati maturati

L'intervento risulta aver raggiunto gli obiettivi iniziali. Come riportato nel Paragrafo 2.4, il collaudo ha verificato l'avvenuta bonifica da MCA e ARPA Puglia ha continuamente controllato le concentrazioni di fibre aerodisperse, risultate sempre abbondantemente nei limiti di legge.

È stato però rilevato nel corso delle previste attività di monitoraggio il superamento delle soglie di legge per i Trialometani (THMs) nelle acque di falda.

Presso il Comune di Bari è stato insediato un Tavolo tecnico, composta dai rappresentanti della Regione Puglia, della Città Metropolitana, dell'ARPA Puglia, dell'ASL Bari e del Comune di Bari, finalizzato a valutare modalità, andamento ed esiti della predetta attività di monitoraggio svolta da ARPA Puglia. L'ottava campagna ha rilevato la presenza anche del Manganese.

La presenza dei Trialometani è stata rilevata in più stazioni a monte idrologico del sito, sia al confine con il sito stesso sia oltre via Amendola, tanto da far presumere che l'origine della contaminazione sia da ricercarsi all'esterno del SIN.

Il Comune di Bari, al fine di poter procedere alla chiusura dell'intervento, che ha già avuto il collaudo tecnico-amministrativo, con nota del 9 giugno 2020 ha richiesto al MATTM:

- la separazione della matrice suolo dalla matrice falda ai sensi dell'art. 242, comma 7, del testo Unico Ambientale – bonifica per fasi, al fine della restituibilità del sito agli usi consentiti;
- l'individuazione dei Punti di Conformità al perimetro del Sito.

Nel corso di una riunione (il 9 luglio 2020) organizzata dal NUVEC, il MATTM si è dichiarato disponibile ad una celere istruttoria per verificare se esistano le condizioni per la definizione della procedura, come richiesto dal Comune di Bari.

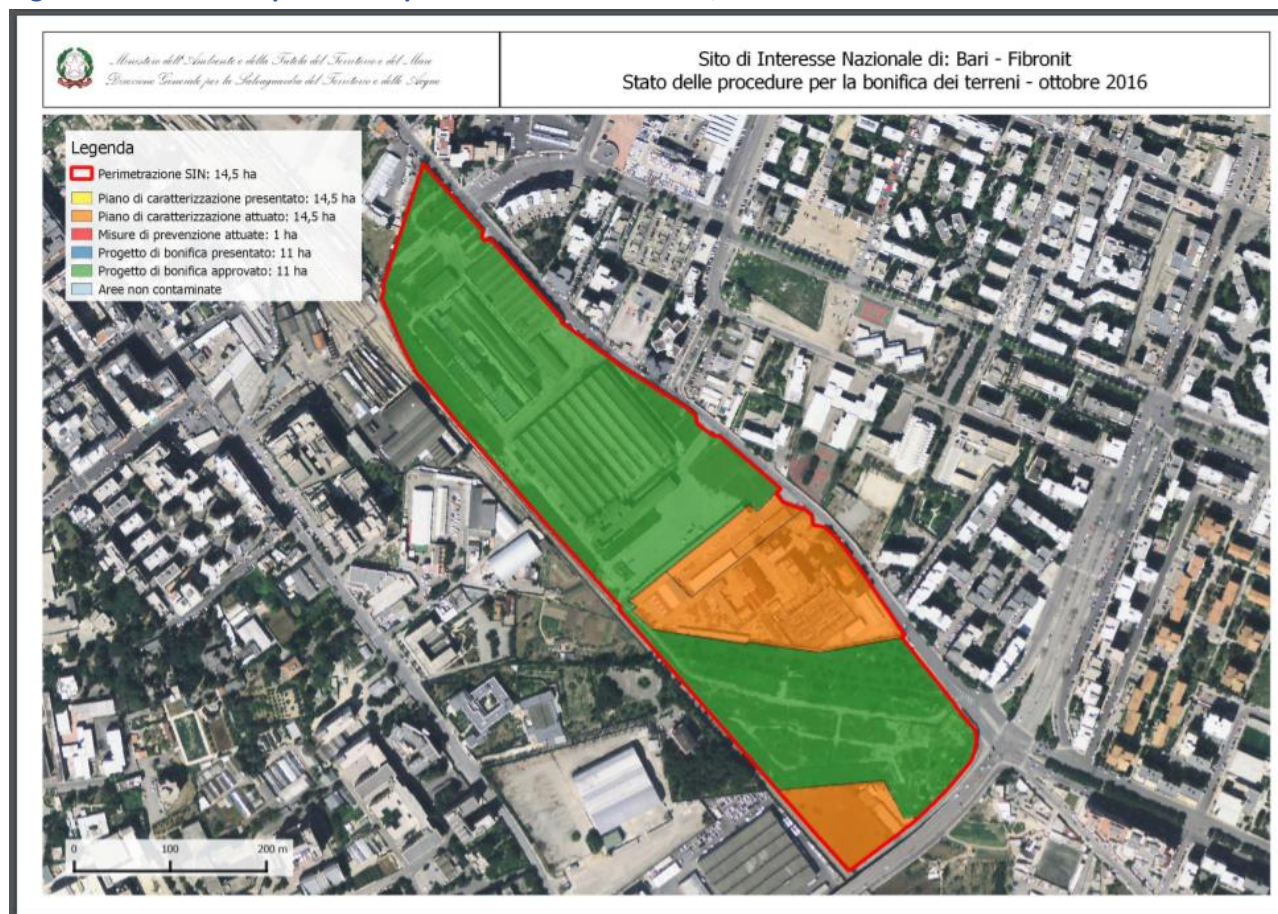
La Regione Puglia, componente del Tavolo tecnico istituito per valutare modalità, andamento ed esiti delle attività di monitoraggio - svolte da ARPA Puglia - ha dichiarato di avere già espresso parere favorevole e sostegno alla richiesta dell'Amministrazione comunale (riportata nei verbali delle riunioni del Tavolo tecnico).

## 5. Conclusioni e valutazioni

### 5.1 La bonifica dell'intera superficie del SIN

Come emerge dalla cartografia riportata dello stesso Documento e in Figura e come anche riportato nel paragrafo 2.3, l'intervento ha riguardato solo la porzione Ex Fibronit (per poco più di 11 ettari) mentre l'intera superficie del SIN copre quasi 15 ettari.

**Figura 9 – Stato delle procedure per la bonifica dei terreni, Ottobre 2016.**



Le procedure legate ad indagini e caratterizzazioni della superficie rimanente, sia per il comparto suolo sia per il comparto falda, per effettuare la totale bonifica del Sito e la sua restituzione alla Città di Bari, sono tuttora in corso.

Si ritiene perciò opportuno approfondire, nelle successive interlocuzioni con il Comune di Bari, con ARPA Puglia e con il MATTM, come si intenda procedere, stante che, nelle analisi preliminari condotte nel corso della predisposizione del Progetto definitivo sono risultate presenti sostanze inquinanti (queste superfici vengono anche escluse, perché di proprietà privata, dalla perimetrazione del parco urbano).

Nel corso di un incontro organizzato dal NUVEC nell'ambito della presente attività di Verifica è emerso che la Regione Puglia ha avanzato al MATTM una richiesta per l'utilizzo di circa 11,8 milioni di euro, destinati alla Regione nell'ambito del Piano Operativo MATTM FSC 2014-2020 ma ancora da destinare a specifico intervento, per poter effettuare:

- ulteriori indagini ambientali integrative e intervento di bonifica dei suoli delle aree "Grimaldi" e "Carrozzeria",
- attività di caratterizzazione integrativa e monitoraggio delle acque di falda

In questo momento è in corso l'istruttoria da parte degli Uffici competenti del MATTM; il NUVEC intende affiancare questa fase interlocutoria per verificare la prosecuzione delle attività di bonifica per l'intera superficie del SIN.

Solo al termine sarà di nuovo garantita la salute dei cittadini e la tutela dell'ambiente.

## 5.2. Criticità rispetto alle soluzioni tecniche adottate

In una pubblicazione del Servizio Geologico Nazionale<sup>12</sup> vengono esposte alcune considerazioni e valutazioni in merito alla soluzione di intervento di Messa In Sicurezza Permanente adottata per la bonifica del Sito Ex Fibronit:

“ ... rappresenta una sorta di tombatura in loco (“capping”) che, pur annullando il problema della complicata movimentazione con scavo dei terreni misti a residui di amianto, non elimina il rischio dell'inquinamento della falda profonda, che potrebbe continuare a concretizzarsi non più per il percolamento delle acque di superficie, ma per il contatto diretto, che non può essere escluso, con il terreno di riporto ancora presente e contenente amianto. Il capping, inoltre, rappresenta una soluzione non definitiva, rimandando la problematica nel tempo, con il rischio che quella tomba di materiale pericoloso possa essere scoperta a lungo termine, quando, ormai dimentichi del pericolo, la stessa area possa cambiare destinazione d'uso.

Per la bonifica definitiva sarebbe stata necessaria la totale asportazione del terreno di riporto (tra l'altro suggerita nel Piano di caratterizzazione del 1997) e comunque, per proteggere la falda, la creazione di una “scatola impermeabile”, da realizzarsi per mezzo di iniezioni di miscele impermeabilizzanti nei calcari di base costituenti l'acquifero, garantendo l'isolamento in profondità tra la falda idrica e il terreno inquinato, nelle zone in cui risultano in contatto.”

## 5.3. La realizzazione del Parco urbano

Sebbene l'opera di bonifica costituisca il risultato atteso dal progetto finanziato, la realizzazione del Parco consentirebbe di restituire all'uso pubblico l'area determinando di conseguenza anche la riqualificazione dell'intera area circostante e il miglioramento della qualità della vita dei residenti.

L'ipotesi della riconversione in **Parco urbano** veniva già individuata nell'APQ del 2016 che prevedeva, successivamente all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza permanente sull'area ex Fibronit, un progetto di valorizzazione delle aree bonificate.

Nell'ambito del contratto con la RTI è stato redatto uno Studio di fattibilità che prevede la realizzazione di un Parco attrezzato a fruibilità urbana finalizzato anche alla rideterminazione del tessuto urbano. In particolare, veniva prevista la realizzazione di un'area verde attrezzata, una passerella pedonale sopraelevata lungo il muro di recinzione lato via Caldarola, un anfiteatro da adibire a contenitore per manifestazioni outdoor, spazi espositivi outdoor, arredo urbano ed impiantistica civile.

Il progetto di parco urbano dovrà essere disciplinato con Atto Integrativo all'APQ del 2016 (previsione dello stesso APQ) che prevedeva anche la messa in atto di una variante al PRG, poi approvata nel 2015,

---

<sup>12</sup> Servizio Geologico Nazionale, Le acque sotterranee e l'intrusione marina in Puglia: dalla ricerca all'emergenza nella salvaguardia della risorsa. Cap. 19 “Esempi di inquinamento concentrato delle acque sotterranee pugliesi influenzato da attività industriali alla superficie”. (Periodici tecnici) Memorie descrittive della Carta Geologica d'Italia. Vol. 92/2014, ISBN: 978-88-9311-003-7.



che ha modificato la destinazione dell'area ex Fibronit da edificatoria a verde pubblico e verde di quartiere. Il Parco interesserà solo la porzione Ex Fibronit per una superficie di 14,6 ettari.

Il soggetto attuatore del parco è la Ripartizione Infrastrutture Viabilità e Opere Pubbliche (IVOP) del comune di Bari. È stato già redatto un Progetto preliminare approvato con delibera di giunta comunale n. 220 del 13 aprile 2019, mentre non è stata ancora individuata la fonte di finanziamento dell'intervento.

Nel corso di un incontro organizzato dal NUVEC nell'ambito della presente attività di Verifica è emerso che la Regione Puglia ha avanzato al MATTM una richiesta per l'utilizzo di circa 11,8 milioni di euro, destinati alla Regione nell'ambito del Piano Operativo MATTM FSC 2014-2020 ma ancora da destinare a specifico intervento, per poter effettuare:

- l'intervento di ripristino e valorizzazione dell'Area ex Fibronit per la restituzione della fruibilità del sito (Parco della Rinascita)
- ulteriori indagini ambientali integrative e intervento di bonifica dei suoli delle aree "Grimaldi" e "Carrozzeria",
- attività di caratterizzazione integrativa e monitoraggio delle acque di falda

Il MATTM ha dichiarato, nel corso della stessa riunione, che l'intervento relativo al "Parco della Rinascita" non può essere ammesso a finanziamento, nonostante sia previsto nell'ambito dell'Accordo di Programma, perché proprio l'articolo 4 dell'Accordo stesso prevede che il progetto di valorizzazione possa essere realizzato solo a seguito degli interventi di messa in sicurezza permanente dell'area ex Fibronit.

Sugli altri due punti è in corso l'istruttoria.

Il NUVEC ha suggerito in quella sede che, per quanto riguarda il finanziamento del Parco - che potrà consentire la fruizione in sicurezza da parte dei cittadini e certamente produrrà una rivalutazione socio-economica dei quartieri limitrofi - oltre alle risorse sul PO FSC del MATTM, potrebbero essere disponibili anche la quota di rimborsi comunitari sul PO FESR-FSE (al netto delle somme effettivamente rendicontabili, quindi le spese a far data dal 1 gennaio 2014) e ha sottoposto questa ulteriore ipotesi alla valutazione degli uffici regionali.

La Regione ha precisato che l'utilizzo dei rimborsi comunitari sul PO FESR-FSE è subordinato alla constatazione che il progetto alla fine della programmazione non vada in overbooking, ma resti all'interno della dotazione dell'Azione, quindi sacrificando altre progettualità per pari importo. Se così, si può acconsentire alla proposta, diversamente la programmazione delle risorse dell'azione è stata già fatta a favore di altre priorità ed urgenze e che tale progetto è destinato a risultare in overbooking e pertanto non genera alcun rimborso da parte della UE.

#### 5.4. Valutazioni

In esito a questa attività di analisi della documentazione disponibile e confronto - in primo luogo con l'amministrazione beneficiaria, ma anche con la Regione e il Ministero dell'ambiente - si possono esprimere alcune prime valutazioni.

Sotto il profilo dell'**efficacia rispetto agli obiettivi del progetto finanziato**, il risultato può dirsi certamente raggiunto, con il completamento degli interventi di bonifica dell'area Ex Fibronit; è tuttavia ancora necessaria la certificazione da parte della Città Metropolitana dopo il pronunciamento del MATTM, condizionata dalla presenza di inquinanti nelle acque di falda apparentemente non riconducibili all'impianto Fibronit, a valle di un'istruttoria che può dirsi ormai avviata e che si auspica si possa concludere in tempi brevi.

Occorre però sottolineare anche in questa sede che l'intervento di bonifica per l'intero SIN non è ancora completato non essendo state ricomprese nell'intervento le aree "Grimaldi" e "Carrozzeria": su questo, il presidio delle istituzioni coinvolte fa ritenere che nel prossimo futuro verranno adottate le opportune iniziative per raggiungere questo importante obiettivo.

Un'altra questione strettamente connessa all'intervento Ex Fibronit è la restituzione dell'area ad un uso pubblico con la realizzazione del Parco della Rinascita, definito "il più grande parco pubblico della città, oltre che un luogo fortemente simbolico dedicato al ricordo di tutte le vittime dell'amianto".

Al momento non è ancora stata individuata la fonte finanziaria tra quelle potenzialmente disponibili, peraltro sempre risorse della coesione.

Lo studio di fattibilità è stato sostenuto dalle risorse del progetto di bonifica, il progetto preliminare è stato approvato ad aprile 2019 ma al momento né il Comune, né la Regione né il Ministero dell'ambiente hanno definitivamente valutato di poter destinare risorse alla sua realizzazione.

Si ritiene che il progetto di valorizzazione, che consentirà la restituzione ai cittadini di questa parte della città, rappresenti il necessario completamento dell'attività di bonifica posta in essere.

Dal punto di vista dell'**efficienza nell'attuazione**, le tempistiche complessive risultano significativamente superiori alla media: i ritardi si sono concentrati in particolare nella fase di progettazione definitiva ed in particolare per la sua approvazione, ed in parte trovano giustificazione nella complessità dei processi autorizzativi per questo tipo di interventi, come si è cercato di illustrare nel paragrafo 3.1 e nella Cronistoria in Allegato 1; anche la fase di affidamento ha visto un significativo "ritardo" rispetto ai tempi medi in circostanze analoghe.

In termini di **efficienza nell'allocazione delle risorse**, come spesso accade per le opere pubbliche in Italia, in cui si verifica una notevole rigidità nell'impiego delle risorse disponibili, le assegnazioni sono rimaste così vincolate per diverse annualità, nell'attesa che si concludessero le procedure per l'attuazione dell'intervento.

E' tuttavia utile analizzare la modalità di finanziamento in quanto non dissimile da quelle attualmente in vigore.

Con la prima delibera CIPE di finanziamento (36/02) vengono assegnate tramite Accordo di Programma Quadro (nell'agosto 2004) 3,7 Meuro; la Delibera prevede il conseguimento dell'OGV entro la fine del 2004 che non viene ottenuto e nel 2005 con Delibera 99 (pubblicata a giugno 2006) il CIPE procede alle decurtazioni a livello regionale.

Nel 2005, per mantenere una copertura finanziaria dell'intervento il Commissario Delegato per l'emergenza ambientale in Puglia trasferisce alla Regione l'importo di 10 Meuro (Delibere CIPE n. 4/99 e n. 142/99), a valere sulle risorse di cui alla Legge n. 449/1998 e, successivamente, nel 2012 con Delibera 78 il CIPE reintegra 3 milioni di euro portando la copertura a 14,2 milioni di euro, importo coerente con la progettazione definitiva del 2011 (cfr. par. 2.6).

Con riferimento alla **tempistica di affidamento**, che ha impegnato l'amministrazione per quasi tre anni, si rileva che il tempo impiegato è da imputarsi, come si è detto più sopra, ad un contenzioso che ha allungato i tempi di quasi tre anni.

A fronte delle criticità riscontrate e qui esposte, le **lezioni apprese** possono suggerire per interventi di questa dimensione finanziaria e di questa complessità autorizzativa la possibilità di garantire un finanziamento per fasi successive.

E' evidente infatti che l'intervento da una parte necessita della copertura finanziaria che consenta lo sviluppo delle indagini e della progettazione e dall'altra, in assenza di un percorso progettuale e

autorizzativo completato si rischia di vincolare le risorse in maniera improduttiva per un periodo particolarmente lungo (nel caso specifico, per importi diversi, dal 2004 al 2013).

Le possibili azioni di mitigazione di questo rischio possono essere essenzialmente due:

- prevedere la possibilità di finanziare la sola progettazione prevedendo per l'intera opera solo impegni di tipo programmatico (a questo proposito è da valutare l'estensione temporale di quanto stabilito in proposito dall'art. 1 commi 4 e 5 del DL 32/2019 al momento previsti in vigore fino alla fine del 2020);
- prevedere già a livello di deliberazione CIPE una flessibilità di riprogrammazione che consenta di attribuire le risorse agli interventi che di volta in volta risultano più performanti.

Con **riferimento alla tempistica di affidamento**, che ha impegnato l'amministrazione per quasi tre anni, è da valutare il rafforzamento della struttura di stazione unica appaltante.

Infine, appare necessario individuare le modalità e le tempistiche per il finanziamento dell'intervento di valorizzazione dell'Area a parco urbano.