



———— R.ETE. ————
I M P R E S E I T A L I A

Senato della Repubblica
10^a Commissione
Industria, commercio, turismo

A.S. 1836

**“Misure per favorire la riconversione
e la riqualificazione delle aree industriali
dismesse”**

Audizione

21 luglio 2015

Premessa

Il tema delle aree dismesse e del loro recupero rappresenta un problema sempre più attuale e di difficile soluzione, anche per gli effetti della recente crisi economica e la conseguente chiusura di innumerevoli attività economiche, che hanno così determinato ulteriori dismissioni di aree, che sono andate ad aggiungersi a quelle già dismesse a inizio anni 90.

I tentativi legislativi promossi in passato finalizzati al recupero delle ex aree industriali, quali l'articolo 252-bis del Dlgs 152/2006, non hanno prodotto risultati particolarmente positivi, rivelandosi troppo rigidi, a causa della conferma della destinazione produttiva delle aree, ed economicamente gravosi per gli operatori privati, posto che i costi di bonifica erano interamente a carico della proprietà.

Frequentemente, inoltre, alle limitazioni urbanistiche si aggiungono problematiche ambientali, in un groviglio di disposizioni che finiscono col generare forti incognite rispetto a potenziali progetti di recupero, a partire dalle incertezze sui tempi e sui costi.

Servirebbero, pertanto, iniziative che poggiano su direttrici di più semplice applicazione, se si vuole che abbiano ad essere davvero efficaci.

Il primo elemento chiarificatore, a nostro avviso, dovrebbe essere rappresentato dall'esatta definizione di "area dismessa", elemento fondamentale per capire quali siano gli interventi possibili.

Per il sistema di imprese che rappresentiamo, ma anche per l'interesse delle comunità, riteniamo che oggi sia prioritario lavorare per il recupero delle aree che si trovano nell'ambito dei tessuti urbani o in prossimità di questi, non solo per abbattere le barriere che spesso separano questi luoghi, anche fisicamente, dalla città, ma per recuperare dotazioni, in termini di servizi, ma anche infrastrutturali, di cui sono frequentemente carenti le nostre città.

Riteniamo, infatti, che la riqualificazione urbana di aree produttive dismesse passi attraverso la messa in campo di progetti che sappiano combinare più funzioni, partendo ovviamente da quella originaria, ma unendo sapientemente a questa

quelle dei servizi, dei nuovi fenomeni dei *makers* per la rinascita tecnologica, del consumo, del tempo libero, nonché funzioni abitative.

Un modello, quindi, antitetico a quello consueto, monofunzionale, delle periferie urbane, che potrebbe innescare a cascata processi virtuosi di rivitalizzazione e riqualificazione dei contesti urbani limitrofi, coinvolgendo le comunità interessate e scongiurando, altresì, le esperienze negative del passato: riconversioni che generano nuovi capannoni industriali, nuovi centri commerciali, nuove abitazioni invendute, nuovi uffici inutilizzati, nuovi residence turistici fantasma frutto di una mera riorganizzazione degli spazi senza alcuna valenza coesiva

Processi di riqualificazione e di valorizzazione delle aree dismesse possono rappresentare una grande opportunità per i sistemi locali per accelerare le trasformazioni del tessuto produttivo ed elevare il livello della qualità funzionale degli spazi urbani.

Ben vengano, pertanto, iniziative che possano contribuire a superare i limiti della precedente legislazione, purché abbiano effettivamente le caratteristiche citate.

Alla luce delle considerazioni precedenti, il disegno di legge oggetto dell'odierna audizione, rivolto a rafforzare gli interventi per la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse, presenta, a nostro avviso, alcuni punti di debolezza sui quali vale la pena soffermarsi.

Il primo e più importante aspetto da chiarire, come già accennato, attiene alla individuazione delle caratteristiche in base alle quali poter considerare un'area "dismessa". In generale, si fa riferimento a quegli spazi che non sono più usati per le attività per le quali sono stati pensati e realizzati, e che sono in attesa di utilizzazioni anche totalmente diverse dalle originarie.

Nel caso in specie, l'approfondimento è a maggior ragione necessario, posto che ci si riferisce a "aree industriali dismesse": termine che può essere facilmente equivocado sulla base di schemi di lettura più o meno flessibili, basti pensare alle diverse terminologie con cui vengono definiti negli strumenti urbanistici le aree a destinazione non residenziale.

R.E TE. Imprese Italia ribadisce l'opportunità di un intervento volto a riqualificare le aree dismesse, anche di piccole dimensioni, inserite nei contesti urbani.

Le nostre categorie vivono e operano, capillarmente, nei tessuti urbani degli oltre ottomila comuni italiani e, viene da chiederci, cosa accade quando nelle nostre città aree dismesse giacciono contigue ad aree ferroviarie o militari abbandonate e caratterizzate da degrado?

La premialità, la trasformazione, la riqualificazione, non può non interessare, innanzitutto, queste aree.

Noi constatiamo con preoccupazione crescente che al centro della grave crisi finanziaria e sociale che stiamo attraversando ci sono le città. È dentro di esse, infatti, che si concentrano la gran parte delle attività economiche e le oltremodo rilevanti percentuali di spazi un tempo utilizzati per le attività di terziario di mercato (commercio, artigianato, servizi) che risultano oggi chiusi e inutilizzati, e che si vanno a sommare alle aree industriali dismesse, che paiono, invece, essere oggetto esclusivo di intervento degli scenari tracciati dal disegno di legge.

Noi siamo convinti che la rigenerazione urbana sia un processo ampio che deve inglobare tutte le aree dismesse, comprese quelle militari e ferroviarie, capace di attivare investimenti, pubblici e privati, utili ad avviare nuove opportunità di mercato. Si deve tenere presente che le città potranno essere scenari del cambiamento e della ripresa solo se si imparerà a considerare che le attività economiche e i cittadini hanno bisogno di città in grado di generare benessere e che la "partecipazione" deve essere considerata come una costante e non come modalità di lavoro da utilizzare solo in momenti "eccezionali".

In tal senso, rileviamo la necessità di operare una inversione del processo individuato per il riconoscimento di queste aree, con un più marcato coinvolgimento delle comunità locali, e di evitare il ricorso a definizioni quali "...di rilevanza regionale o nazionale...".

Il percorso e le definizioni sono pressoché identici a quelli utilizzati nel citato Dlgs 152/2006, e i cui effetti si sono rivelati, purtroppo, deludenti.

Riteniamo più opportuno identificare un percorso che valorizzi le dinamiche locali, senza essere ingessato in processi *top-down* di dubbia efficacia, un percorso che veda da subito protagonisti non solo i soggetti direttamente coinvolti, ma le comunità nel loro insieme, a partire dalle Associazioni di rappresentanza delle categorie interessate.

Sono queste alcune delle motivazioni che portano R:E. TE. Imprese Italia a seguire con particolare attenzione le proposte legislative finalizzate alla trasformazione e alla rigenerazione delle aree urbane e a dichiarare qui la necessità che il disegno di legge si riarticoli, spingendosi sino a divenire uno strumento in grado di dare risposte agli squilibri territoriali e alle carenze infrastrutturali che agiscono negativamente sia sulla qualità della vita degli abitanti, sia sulla competitività dei sistemi economici.

In definitiva, il provvedimento dovrebbe darsi anche l'obiettivo di avviare e sostenere quei processi di rigenerazione urbana, utili ai cittadini e ai *city user*, capaci di migliorare l'offerta complessiva dei servizi erogati alla scala urbana salvaguardando l'ambiente, il paesaggio e limitando il consumo di territorio.

Noi non intendiamo il tema della rigenerazione urbana solo come materia considerevole nella pratica urbanistica o come mezzo di aumento del valore fondiario, piuttosto come una politica per uno sviluppo sostenibile delle città che sappia dare risposte allo spreco delle risorse energetiche, all'inquinamento ambientale e acustico, alle pessime condizioni del patrimonio edilizio del dopoguerra, alla dispersione urbana e alla carenza di spazi pubblici di qualità.

Osserviamo, peraltro, che nel tentare di dare vita a nuovi strumenti di trasformazione urbana si include frequentemente la funzione commerciale, mai declinandone assetto, struttura e quantità agli effettivi ed esclusivi bisogni del mercato - dei cittadini - ma anche all'equilibrio e all'armonia necessarie tra formule distributive diverse, ove nessuna di esse fagociti e crei nocimento alle altre o, peggio, finisca per generare carichi urbanistici negativi e tali da compromettere la qualità e la vivibilità dell'ambiente urbano.

Noi crediamo con convinzione, e lo chiediamo al Parlamento italiano, alla necessità ormai indifferibile che venga avviato, e concretamente sostenuto nei prossimi anni, un nuovo corso nei processi di trasformazione urbana, che preveda la riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale dei centri storici e delle periferie. Questo anche attraverso operazioni di sostituzione edilizia, l'impiego di materiali edili performanti ed eco-compatibili, l'inserimento di spazi a verde e di servizio, l'utilizzo delle nuove tecnologie e il ricorso a fonti energetiche rinnovabili.

E R.E TE. Imprese Italia non può sottacere, anche in questa sede, che la legge urbanistica nazionale, del 1942, è oramai una legge fuori contesto, integrata a più riprese da leggi regionali troppo spesso inefficaci. Tutto questo ha prodotto, e continua a produrre, piani urbanistici già superati al momento della loro approvazione, non in grado di contenere le disfunzioni in atto e di programmare il futuro delle città post-industriali, caratterizzate, come sappiamo, dalla congestione, dalla carenza di infrastrutture e dei servizi indispensabili.

Anche quest'ultimo è un tassello che ci porta a richiedere di superare visioni particolari, e di considerare le città come organismi complessi, che necessitano di essere compresi attraverso uno sguardo plurale, affinché possano concorrere alla ripresa economica e continuare ad essere punte avanzate nella costruzione di sempre migliori condizioni di vita per i loro abitanti.

Fatta questa importante premessa, seguono alcune considerazioni di Rete Imprese Italia sui singoli articoli del disegno di legge.

Art.1 (Istituzione del Fondo per la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse)

Abbiamo già affermato che la crisi finanziaria che stiamo attraversando affonda consistenti radici nella città, nell'economia urbana. Dichiarazione utile a esplicitare che ogni e qualsiasi dinamica di riqualificazione dei siti e dei tessuti urbani, finalizzata a produrre fenomeni di rigenerazione urbana, viene seguita con grande attenzione da R.E TE. Imprese Italia.

L'analisi del presente articolo ci porta a vagliare come la rigenerazione urbana delle nostre città dovrebbe interessare l'insieme del patrimonio di aree o di strutture edilizie da riqualificare, da demolire e ricostruire, inserita nell'ambito dei centri urbani o ad essi attigua. E ci riferiamo, ovviamente, anche a quell'ingente patrimonio rappresentato dalle aree militari e dalle aree ferroviarie dismesse o in via di dismissione.

Questione di non poco conto, poiché ci porta ad osservare come un Fondo finalizzato alla sola riconversione delle aree industriali possa non risultare la soluzione adeguata per affrontare più diffusamente il tema della qualità della vita degli abitanti e della competitività dei sistemi economici.

Noi riteniamo di essere entrati in una fase storica che ci obbliga a considerare con occhi nuovi e diversi il modo stesso di fare città, economia, società. Condividiamo gli sforzi orientati a costruire rigenerazione urbana sostenibile e dichiariamo che la nostra visione di rigenerazione include i processi partecipativi: degli operatori economici e dei cittadini.

Una affermazione utile a farci dichiarare che l'enunciato dei commi 2, 3 e 4 debba essere riarticolato, prevedendo un'articolazione del percorso che valorizzi processi *bottom-up* tanto nell'individuazione delle aree oggetto dell'intervento, quanto nella predisposizione dei progetti.

Un percorso che deve prevedere il coinvolgimento, tra gli attori istituzionali chiamati a selezionare le aree, anche delle associazioni economiche maggiormente rappresentative, facendo in modo che possano essere individuati tutti quegli elementi utili per valorizzare la dimensione collettiva e coesiva dei progetti in una logica coerente con quanto enunciato nel presente documento in premessa

Art.2 (Modalità di accesso al Fondo)

Relativamente all'enunciato del comma 1, a noi pare essenziale rimarcare la necessità che talune funzioni, quella commerciale, ma anche quella turistica e la realizzazione delle infrastrutture strettamente funzionali ad esse, vengano

analizzate e rese possibili nell'ambito di studi specifici finalizzati a tener conto dei fabbisogni dei cittadini.

Tali considerazioni, rendono necessario che nella prefigurazione del progetto si sviluppino indagini socio-economiche del sistema urbano e commerciale esistente nel territorio di riferimento per poter meglio strutturare gli eventuali nuovi servizi commerciali e turistici sulla base delle reali necessità dei cittadini, dei *city user* e dell'offerta esistente.

Lo scenario di analisi preoccupata che abbiamo sviluppato per il comma 1 del presente articolo, si intensifica d'innanzi alle libertà di progettazione e pianificazione (anche funzionale) che viene resa possibile al comma 2.

R.E TE. Imprese Italia evidenzia, con preoccupazione, che il testo, demandando all'Accordo di programma le decisioni in merito al progetto, non esplicita il coinvolgimento, nel suo processo di formazione, della società economica e civile sulla quale andrà ad impattare il progetto stesso. Il ricorso a tale forma di accordo tra Amministrazioni pubbliche, che rientra nel novero delle pratiche utilizzate dalla cosiddetta "urbanistica negoziata", necessita comunque, a nostro avviso, della previsione di una fase di osservazioni da parte dei portatori di interessi, a livello locale e regionale, anche in ragione della possibile vasta estensione territoriale delle aree dismesse oggetto di trasformazione, tanto più che l'approvazione di tale Accordo sostituisce il normale iter di approvazione dei piani urbanistici o delle loro varianti.

Siamo infatti fermamente convinti che il miglior metodo per affrontare le decisioni che sottendono le trasformazioni del territorio non possa prescindere dal reale e costante coinvolgimento di cittadini e imprese, a garanzia del più ampio successo dell'investimento pubblico e privato.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* rientra, a nostro avviso, tra i criteri da individuare nel decreto ministeriale di cui al comma 4, per la ripartizione del Fondo per il cofinanziamento dei progetti così come dovrebbe esservi compresa una puntuale valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale

delle trasformazioni proposte che espliciti le risposte che i progetti intendono dare agli squilibri territoriali e alle carenze infrastrutturali.

Art.3 (Progetti di riconversione e riqualificazione delle aree industriali dismesse)

La declinazione delle previsioni presenti in questo articolo conforta alcune delle nostre analisi presentate in premessa. Ci pare, infatti, di cogliere una indicazione precisa verso la realizzazione di interventi che lavorino sulla multifunzionalità, quale elemento atto a garantire una effettiva riqualificazione delle aree dismesse.

Manifestiamo, però, qualche preoccupazione rispetto alla futura declinazione delle previsioni di cui alla lettera d) del comma 1, laddove viene stabilito che nei progetti di riconversione e riqualificazione delle aree industriali dismesse si debba prevedere *“la presenza di insediamenti produttivi, commerciali e turistici”*.

In particolare, vorremmo essere rassicurati rispetto al concreto pericolo che possano essere previste anche ingenti superfici commerciali, con possibili ripercussioni negative sia sul sistema distributivo e occupazionale esistente, sia sui carichi urbanistici dell’area circostante l’intervento.

Al fine di massimizzare gli effetti auspicati dal disegno di legge, intesi anche come occasioni per creare veri e propri nuovi brani di città, ricercando il migliore equilibrio tra tutte le funzioni possibili da insediare, appare utile porre attenzione al contesto in cui l’intervento si inserisce, come precedentemente detto.

Art. 4 (Agevolazioni per il recupero e la messa in sicurezza degli immobili ubicati nelle aree industriali dismesse)

Si valuta positivamente la previsione di agevolazioni fiscali destinate alle persone fisiche e alle imprese proprietarie di immobili per la loro riqualificazione energetica, ristrutturazione e messa in sicurezza, quale possibile volano per il coinvolgimento di soggetti privati.