



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione X (Industria,  
Commercio, Turismo)

Senato della Repubblica

21 luglio 2015



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

# Audizione Parlamentare

## **Disegno di Legge recante “Misure per favorire la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse - A.S. 1836**

A cura di:  
**Andrea Bianchi**

*Direttore Politiche Industriali di Confindustria*

## Valutazioni generali

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul Disegno di Legge recante misure per la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse.

In linea generale, l'impostazione del provvedimento si considera condivisibile. Esso, infatti, esprime obiettivi integrati di politica industriale e ambientale coerenti con le indicazioni europee riguardanti, da un lato, l'uso sostenibile delle risorse, dall'altro, la "reindustrializzazione" dei territori, nella convinzione che per uscire dalla crisi sia necessario valorizzare in via prioritaria le potenzialità dell'industria, anche attraverso investimenti produttivi per la sostenibilità ambientale.

Come Confindustria abbiamo avuto modo di ribadire in più occasioni che è questo l'approccio giusto per raggiungere tali risultati e non quello basato esclusivamente su limiti, divieti e sanzioni, come nel caso del DDL per il contenimento del consumo di suolo all'esame della Camera dei Deputati.

Quest'ultimo, infatti, analogamente al DDL di cui discutiamo oggi, punta a contenere il consumo di nuovo suolo attraverso il riuso e la rigenerazione delle aree già edificate. Tuttavia, l'approccio utilizzato, basato prevalentemente su divieti e sanzioni, rischia di compromettere il raggiungimento di finalità parimenti fondamentali per il nostro Paese, quali il rilancio delle attività economiche e l'innalzamento dei livelli occupazionali, anche nei brownfields.

Confindustria ha quindi evidenziato sia al Governo che al Parlamento la necessità di invertire l'impostazione del provvedimento al fine di utilizzare strumenti che incentivino il riuso e la rigenerazione urbana (es. esonero dal pagamento degli oneri di urbanizzazione; riconoscimento di una premialità volumetrica), attuando politiche industriali in grado di rilanciare investimenti in questo settore e al tempo stesso di tutelare la risorsa suolo.

Tali proposte di correttivi tuttavia non hanno ancora trovato accoglimento, per cui, coerentemente con la posizione sino ad oggi espressa alle Istituzioni su questi temi, riteniamo

opportuno ribadire anche in questa sede la necessità di escludere le aree produttive dall'ambito applicativo del DDL all'esame della Camera dei Deputati, incentrato esclusivamente sulla tutela dell'agricoltura, e ricomprenderle in quello del DDL oggetto dell'odierna audizione, estendendone quindi la portata anche con riferimento alle aree con siti in esercizio.

Il provvedimento, infatti, ha sostanzialmente un duplice obiettivo: ridare vita e una nuova missione alle aree industriali dismesse o in via di dismissione; valorizzare i territori attraverso nuovi investimenti ambientali e produttivi in modo da evitare il consumo di ulteriore suolo ma anche di rilanciare le attività economiche.

Per raggiungere tali obiettivi il DDL prevede l'istituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un Fondo per la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse, con dotazione pari a complessivi 150 milioni di euro nel triennio 2015-2017. Le risorse del Fondo sono destinate al cofinanziamento di progetti di riconversione e riqualificazione delle predette aree, previa individuazione e riconoscimento da parte delle regioni delle aree medesime fra quelle di rilevanza regionale o nazionale soggette a diffuso o totale abbandono produttivo. Per l'accesso al cofinanziamento del Fondo, i progetti regionali devono promuovere la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse e devono formare oggetto di un apposito accordo di programma.

Sul punto si ritiene opportuno, per assicurare chiarezza e certezza normativa, rinviare alla più dettagliata disciplina degli accordi di programma contenuta nell'art. 252-*bis* del Codice dell'ambiente e nell'art. 4 del Decreto Destinazione Italia (DL n. 145/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2014), che prevede anche un credito di imposta per il finanziamento dei nuovi investimenti.

E' opportuno poi integrare l'efficacia del provvedimento prevedendo ulteriori meccanismi di finanziamento degli interventi privati rientranti in progetti integrati di risanamento e reindustrializzazione di aree, anche con impianti attivi, qualora formino oggetto di accordi di programma di cui al citato art. 252-*bis* del Codice dell'ambiente. L'ambito applicativo di tale disposizione andrebbe inoltre esteso anche ai siti contaminati di competenza regionale.

A tal fine, andrebbero sfruttate le risorse dei fondi europei della nuova programmazione 2014-2020 e del Fondo sviluppo e coesione, utilizzando strumenti di garanzia per gli interventi rientranti negli accordi di programma.

Il DDL prevede che gli accordi dovranno stabilire per ogni area, almeno, gli interventi di bonifica delle aree oggetto di riconversione e riqualificazione; la destinazione di una quota non inferiore al 20 per cento degli edifici a finalità di utilizzo pubblico e di servizi di interesse pubblico; la salvaguardia delle sagome e delle volumetrie degli edifici industriali di maggiore pregio storico e architettonico; la presenza di insediamenti produttivi, commerciali e turistici e l'utilizzo di una quota degli edifici esistenti per finalità di edilizia residenziale sociale.

Questo passaggio del provvedimento appare eccessivamente rigido e rischia di porsi in contraddizione sia con le reali esigenze dei territori che con la vocazione produttiva delle aree potenzialmente interessate dai progetti integrati di risanamento ambientale e riconversione industriale. Il rischio è anche quello di precludere l'applicazione di tali accordi in molte aree del Paese che non dovessero presentare tutte le condizioni sopra indicate. Anche su questo aspetto si ritiene preferibile un rinvio al contenuto dell'art. 252-*bis*, in base al quale gli accordi di programma devono prevedere il coordinamento delle azioni per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso e funzionale adempimento per l'attuazione dei progetti, lasciando tuttavia alle parti dell'accordo la libertà di calibrarne in concreto i contenuti a seconda delle specificità territoriali.

Siamo fermamente convinti che lo strumento dell'accordo di programma, se ben utilizzato, possa contribuire a far ripartire con maggiore slancio gli interventi di bonifica delle aree inquinate e di recupero/riutilizzo delle aree industriali, rappresentando una leva decisiva per lo sviluppo futuro del Paese.

La crescita economica dell'Italia dipende, infatti, in larga misura dalla riqualificazione del territorio e dalla valorizzazione di queste aree.

Si stima che il valore complessivo delle bonifiche sia pari a 30 miliardi di euro. Ipotizzando l'utilizzo di queste risorse nel prossimo quinquennio, l'impatto macroeconomico derivante dalla realizzazione di investimenti per il risanamento ambientale potrebbe determinare un aumento

complessivo dell'occupazione dell'1,8%, pari a circa 415.000 unità, con un incremento del valore della produzione del 2,0%, pari a quasi 62 miliardi di euro. Tutto ciò al netto degli ulteriori investimenti per riconversioni e reindustrializzazioni che potrebbero essere realizzati nei siti oggi contaminati una volta completate le operazioni di bonifica.

Non sempre in passato vi è stata una simile consapevolezza. Soprattutto nel mezzogiorno la necessità di creare lavoro ha spinto molte amministrazioni ad offrire a costi irrisori e senza vincoli aree per insediamenti produttivi. L'occupazione è stata spesso creata a scapito del territorio e del suo utilizzo razionale.

Le successive dismissioni di molti di questi impianti, e non soltanto di quelli di base, come quelli chimici, siderurgici o mino-metallurgici, ma anche di quelli manifatturieri come il tessile, le ceramiche o la componentistica elettronica, hanno creato nelle periferie delle città e nelle campagne dei veri e propri "buchi neri". Queste aree industriali e gli impianti che vi sorgevano sopra sono stati prima vandalizzati e poi lasciati rottamare se non addirittura trasformati in discariche. E' una ferita che deve essere risanata.

Secondo le ultime stime esistono in Italia circa 13.000 siti potenzialmente contaminati dei quali 12.943 sono di interesse regionale e 39 di interesse nazionale (le c.d. vaste aree come Marghera, Porto Torres, Siracusa, ecc.). Il bilancio delle bonifiche fatte sino ad ora è molto deludente soprattutto se lo si confronta con quanto si è fatto in altri paesi.

Con decreto ministeriale di gennaio 2013, 18 degli originari 57 Siti di interesse nazionale (Sin) sono stati restituiti alla competenza regionale. Questa decisione è positiva, perché alleggerisce i compiti delle strutture ministeriali, consentendo loro di dedicarsi più proficuamente alle situazioni tecnicamente e operativamente più complesse. Tuttavia, a oggi, l'iniziativa governativa non ha dato ovunque il seguito sperato.

Le ragioni di questo ritardo sono molteplici e, in taluni casi, quali ad esempio le aree del Casertano, sono dovuti a specifici fattori ambientali e al peso della criminalità organizzata.

Ma, al di là dei casi eccezionali, in questi anni sono stati tre gli ostacoli principali alla realizzazione su tutto il territorio nazionale di un'attiva politica di bonifica e di recupero delle

aree industriali dismesse: il primo, riguarda la certezza e chiarezza delle norme; il secondo, concerne l'iter procedurale ed amministrativo delle bonifiche; il terzo, attiene alle difficoltà a instaurare un rapporto virtuoso e sinergico fra il pubblico e il privato. A queste problematiche se ne sono aggiunte altre, quali una carenza diffusa delle capacità strategiche dei territori in ordine alla pianificazione degli interventi di sviluppo e reindustrializzazione, nonché le difficoltà oggettive nel reperire investitori a causa della crisi economica.

Rivedere le procedure e impostare su basi nuove, più trasparenti ma anche più efficaci, il rapporto fra pubblico e privato è perciò quello che appare necessario fare per dare nuovo impulso alla politica di recupero e valorizzazione delle aree dismesse.

Ai fini della riuscita dell'azione di bonifica e recupero delle aree produttive del Paese è fondamentale che la PA e chi bonifica l'area condividano l'approccio, soprattutto se la bonifica è propedeutica ad un progetto di sviluppo dell'area stessa.

Pubblico e privato dovrebbero poter collaborare sin da subito alla definizione del piano di bonifica funzionale al progetto di riutilizzo e sviluppo dell'area e la bonifica dovrebbe corrispondere a questa specificità.

Per quanto riguarda la bonifica e il ripristino delle aree industriali dismesse si deve garantire che i parametri, le prescrizioni e i costi della bonifica non siano diversi rispetto a quelli degli altri paesi europei. Che non siano, cioè, tali da ridurre sensibilmente la competitività dei nostri territori e dei soggetti che vi operano rispetto alle aree europee equivalenti e ai relativi competitors.

Il problema principale per il recupero delle aree dismesse e per il loro riutilizzo è quella della loro attrattività per gli investitori privati. Rendere più conveniente il riutilizzo di un'area dismessa rispetto ad un'area nuova è il problema principale che si deve risolvere se si vuole dare impulso alle politiche di recupero. Uno dei modi per farlo è quello di incentivare la bonifica e questo lo si può fare anche attraverso iter amministrativi che agevolino questo percorso anziché complicarlo.

Infatti, l'ostacolo principale al recupero è rappresentato dai costi dell'operazione. Rendere queste aree appetibili per gli investitori vuol dire rendere l'investimento economicamente più conveniente (o, almeno, non più costoso) rispetto a quello "prato-verde". E' perciò sul terreno

della reciproca convenienza che pubblico e privato debbono collaborare e questo lo possono fare in due modi: con incentivi fiscali (o di altro genere) e attraverso una partnership.

L'utilizzo combinato di questi strumenti può rendere conveniente la bonifica e il recupero dell'area anche da parte dei privati.

La collaborazione fra pubblico e privato può e deve assumere forme anche più coinvolgenti attraverso, ad esempio, un impegno diretto di società pubbliche o partecipate nella ricerca di investitori privati interessati al progetto di sviluppo dell'area. Questo vale in particolare per le vaste aree (quelle di interesse nazionale) là dove è difficile pensare che sia possibile realizzare la bonifica senza un intervento diretto dello Stato. Per queste vaste aree (come è accaduto in Galles) l'elemento decisivo è il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, pubblici e privati e la creazione di una "cabina di regia" che definisca un progetto organico di bonifica e sviluppo e ne assicuri la realizzazione.

Con l'auspicio di collaborare all'adozione di iniziative in grado di conciliare il raggiungimento di obiettivi ambientali e industriali, di seguito sono indicate in dettaglio le osservazioni e le proposte di Confindustria riguardanti il DDL recante misure per la riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse.



## Valutazioni di dettaglio

### 1. I progetti integrati di risanamento e industrializzazione

Va innanzitutto premesso che, quando si parla di bonifica e di riconversione industriale di siti contaminati, si distinguono due fattispecie:

- 1) siti contaminati da inquinamenti per eventi attuali;
- 2) siti contaminati da stratificazioni storiche per inquinamenti dovuti ad attività industriali che si sono succedute in un lungo arco di tempo (pluridecennale).

Considerata l'importanza per il Paese, sia sotto il profilo ambientale che economico, dei possibili interventi di bonifica e rilancio produttivo dei siti industriali contaminati, sia in esercizio che dismessi, si ritiene opportuno intervenire in modo organico e sistematico.

Il provvedimento andrebbe rafforzato prevedendo misure dirette a semplificare i procedimenti riguardanti la messa in sicurezza e la bonifica dei siti contaminati in esercizio, senza pregiudicare i livelli di salvaguardia ambientale, ma anzi consentendo l'accelerazione delle attività di risanamento a tutela sia delle risorse naturali che della salute umana.

In particolare, per quanto riguarda le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), si propone di allineare la relativa disciplina alla definizione di "sito non contaminato" di cui all'art. 240, lett. f) del Codice dell'ambiente. Il legislatore, infatti, ha individuato le CSC quali "valori di attenzione" al superamento dei quali è necessario effettuare la caratterizzazione e l'analisi di rischio del sito per valutarne l'eventuale stato di contaminazione; se tali valori non vengono superati il sito non solo non è considerato "contaminato", ma neanche "potenzialmente contaminato". Le CSC, dunque, sono dei valori che per il legislatore garantiscono un'adeguata tutela della salute e dell'ambiente. Si segnala a questo proposito che nel Protocollo operativo dell'accordo di programma di Porto Marghera del 13 gennaio 2013 viene sancito che, qualora l'analisi di rischio dia valori di CSR inferiori alle CSC, l'obiettivo di bonifica rimane quello fissato per le CSC.

Per quanto riguarda la rilevazione dei valori di fondo, si propone di stabilire una disciplina operativa nelle more dell'accertamento da parte dell'autorità competente. Occorre anche velocizzare le procedure di approvazione della conclusione dei progetti di messa in sicurezza e

bonifica consentendo all'interessato di presentare l'analisi di rischio dei progetti contestualmente ai risultati della caratterizzazione effettuata sul sito.

Al fine di accelerare il più possibile l'attuazione degli interventi anche nei siti di competenza regionale si propone che la conferenza dei servizi per l'approvazione dei progetti riguardanti la bonifica possa essere integrata con tutte le autorità chiamate a rilasciare le autorizzazioni puntuali per la realizzazione degli impianti necessari all'attuazione degli interventi, ivi comprese la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale.

Si propone, inoltre, di semplificare l'avvio di attività di sperimentazione di tecnologie di bonifica in situ, previa comunicazione all'autorità competente in luogo dell'autorizzazione.

Occorre, poi, estendere le facoltà previste dall'art. 34, co. 7, del Decreto Sblocca Italia (es. possibilità di realizzare interventi di infrastrutturazione e manutenzione negli impianti), a tutti gli impianti industriali e non solo a quelli di pubblico interesse.

Nel caso di siti dismessi nei quali siano presenti contaminazioni storiche occorre adottare specifiche misure. Infatti, gli eventi che hanno determinato l'inquinamento del sito possono essere stati molteplici e dilazionati in un tempo anche molto lungo. I responsabili degli eventi sono, di norma, non più presenti e difficilmente individuabili quali entità giuridiche ancora esistenti.

In questo secondo caso, dunque, non si può parlare solo ed essenzialmente di bonifica, in quanto il soggetto '*bonificatore*' (di norma non responsabile dell'inquinamento) giustifica i costi del ripristino ambientale solo ed esclusivamente se può realizzare un progetto di riqualificazione ai fini della valorizzazione degli asset o alla riconversione del sito, oppure al mantenimento dell'attività produttiva in essere.

La presenza di un progetto di investimento futuro giustifica i costi della bonifica e rende maggiormente certa la sua attuazione.

Data la premessa, la maggiore criticità che costituisce un freno alle attività di bonifica, è proprio l'attuale concezione che scinde la fase della bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, cioè del '*riuso*' dell'area bonificata.

In questo senso va nella giusta direzione la previsione dell'art. 1 del DDL, che prevede progetti integrati di bonifica e reindustrializzazione di siti contaminati.

I dati, infatti, dimostrano che il 90% delle bonifiche iniziate a fronte di un progetto industriale già concepito all'atto della progettazione dell'intervento ambientale tendono a concludersi, nonostante i costi e gli ostacoli amministrativi, in tempi congrui per consentire l'investimento di industrializzazione successivo. Al contrario, le bonifiche concepite senza una contestuale progettualità di sviluppo futuro tendono a subire rallentamenti e battute di arresto.

Data la stretta interconnessione tra bonifica e sviluppo industriale e considerate le peculiarità dei siti ad inquinamento storico, ne deriva l'evidente criticità derivante dalla normativa italiana in materia di bonifiche.

La disciplina oggi vigente prevede i medesimi adempimenti per eventi di inquinamento contingente e per gli inquinamenti storici, dando luogo ad evidenti contraddizioni, quali la previsione:

- di uguali obblighi di comunicazione per sospetto inquinamento, obbligo insussistente per gli inquinamenti storici riconosciuti *ex lege* (siti di interesse nazionale e regionale);
- dei medesimi obblighi di messa in sicurezza di emergenza, insussistenti per aree dove l'emergenza esisterebbe da decenni;
- di obblighi di bonifica della falda che, per un inquinamento storico, risulta spesso difficilmente attribuibile, con nesso di causalità certo, alla singola entità insediata nel sito contaminato.

La mancanza di distinzione tra disciplina per inquinamenti attuali e storici è aggravata da un contesto normativo non coerente, frutto di successive modifiche, spesso dettato dalla fretta del legislatore di risolvere casi o problemi specifici. Un esempio per tutti è quello relativo alle matrici materiali di riporto da includersi nella valutazione di "suolo non contaminato" ai sensi dell'art. 185 del d.lgs. 152/2006 (come modificato dal D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 2012, n. 28, art. 3, co. 1) che genera molte perplessità se letta in modo coordinato con le modifiche introdotte dall'art. 41 del dl 69/2013, per non dire

della necessità di riordino della disciplina delle terre e rocce da scavo oggi in attesa di un decreto che semplifichi ed organizzi la materia.

Vi è quindi la necessità di una riscrittura organica della disciplina delle bonifiche che ripristini un quadro normativo coerente in cui siano distinte due tipologie di regolazioni:

- per i siti inquinati a seguito di eventi attuali;
- per i siti inquinati da inquinamento storico.

La normativa dovrebbe strutturarsi secondo i seguenti criteri:

- istituzionalizzazione di un percorso semplificato per progetti di messa in sicurezza operativa, che rinviino la bonifica ad altro momento e consentano in tempi rapidi l'avvio di progetti di sviluppo industriale, in applicazione dell'art. 57, co. 9, del DL n. 5/2012;
- individuazione di percorsi amministrativi integrati che consentano l'approvazione degli interventi ambientali contestualmente a quelli di investimento e sviluppo;
- coordinamento tra la normativa ambientale e quella, di derivazione comunitaria, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, al fine di garantire alle imprese che intendono sviluppare attività produttive in aree oggetto di bonifica, ma soprattutto di messa in sicurezza operativa, i medesimi parametri di tutela per i propri lavoratori di quelli applicati a livello europeo. In pratica la normativa deve fornire modalità certe e chiare per la valutazione del rischio sanitario in siti contaminati, modalità sovrapponibili alle metodiche ed ai limiti applicati per gli ambienti di lavoro a livello europeo.
- prevedere progetti di bonifica della falda con una gestione pubblica unitaria, nell'ambito del piano di tutela delle acque a carico delle regioni, evitando il più possibile modalità di bonifica a carico dei singoli soggetti insediati, poco efficaci ambientalmente e molto costosi, in tutti quei casi in cui non siano realizzati da operatori specializzati e strutturati a livello dimensionale;
- prevedere esplicitamente la possibilità di riuso dei suoli nell'ambito dello stesso sito, se i valori di caratterizzazione sono inferiori a quelli determinati con analisi di rischio

(concentrazioni soglia di rischio), eliminando l'attuale distinzione e regolazione, già sopra citata, per le matrici ambientali di riporto.

### 1.3. Sistema sanzionatorio

La riscrittura della disciplina delle bonifiche dovrebbe ricomprendere una revisione del sistema sanzionatorio che ad oggi è stato complicato dall'emanazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, prevedendo tra i delitti ambientali, l'introduzione nel codice penale del delitto di omessa bonifica (art. 452-terdecies). Questa sanzione si va a sovrapporre a quelle già previste all'art. 257 del d.lgs. 152/2006, ma di tipo contravvenzionale. Il Codice dell'ambiente prevede sanzioni contravvenzionali per:

- mancata comunicazione di un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito;
- omessa bonifica in conformità al progetto approvato (quindi a seguito del perfezionamento dell'iter amministrativo di approvazione del progetto di bonifica da parte della pubblica amministrazione).

La legge n. 68/2015 punisce il delitto di omessa bonifica a seguito di un ordine del giudice o un ordine di un'autorità pubblica, non specificando se, ad esempio, il decreto di approvazione di un progetto di bonifica costituisca o meno "ordine di un'autorità pubblica" ad effettuare la bonifica.

Particolarmente critica è poi la disciplina del ravvedimento operoso contenuta in tale legge, che rischia di pregiudicare la fattibilità e la qualità dei progetti di bonifica in presenza dell'apertura di un procedimento di indagine penale, anche se destinato poi a chiudersi con una archiviazione. Tale disciplina, infatti, assegna tempi irrealistici agli operatori economici per ravvedersi, che coincidono con l'apertura del dibattimento in primo grado (in media 18/24 mesi dall'inizio delle indagini), il che rischia di creare un serio ostacolo alle operazioni di risanamento e reindustrializzazione dei territori.

Confindustria quindi ribadisce anche in questa sede la necessità di correggere tale disciplina prevedendo:

- la rimozione degli stringenti limiti temporali previsti per la realizzazione della bonifica ai fini della rilevanza per il ravvedimento operoso;
- la non punibilità per il soggetto che spontaneamente si ravvede bonificando secondo le procedure di legge in caso di delitto colposo di inquinamento.

#### 1.4. Procedimenti amministrativi

L'esperienza di questi 20 anni ha evidenziato molti problemi connessi agli iter amministrativi, la cui lentezza, farraginosità ed incertezza hanno contribuito a disincentivare e dissuadere gli investimenti di sviluppo in aree contaminate da inquinamento storico.

I problemi possono essere così schematizzati:

- incertezza nell'esito positivo delle istruttorie di approvazione dei progetti;
- mancanza di comunicazione e coordinamento tra enti preposti all'approvazione dei progetti di bonifica e quelli di riconversione industriale (a volte la mancanza di coordinamento si ravvisa/si è ravvisata anche tra uffici diversi del medesimo ente);
- mancanza di contemporaneità tra iter amministrativi per le bonifiche e quelli per i progetti di riconversione industriale.

Per ovviare a queste criticità amministrative, a nostro avviso, è necessario:

- prevedere la possibilità di una standardizzazione delle attività di bonifica e di messa in sicurezza operativa che consenta al proponente di produrre un semplice atto di adesione ad una specifica metodica, compatibile con le condizioni del sito, rendendo rapida per l'amministrazione la valutazione del progetto e la sua approvazione e certi i tempi ed i costi per il proponente. Un esempio a questo proposito può essere la standardizzazione effettuata con il protocollo "Modalità di intervento di bonifica e di messa in sicurezza dei suoli e delle acque di falda", emanato in attuazione dell'Accordo di Programma 16 aprile 2012 nel SIN di Porto Marghera;

- coordinare gli iter amministrativi di bonifica/messa in sicurezza operativa con quelli di reindustrializzazione, creando un “team” tra le amministrazioni preposte. Sarebbe innovativo prevedere per i funzionari pubblici modalità premiali misurabili sia per le durate dei procedimenti, sia per i risultati di sviluppo che tali procedimenti consentono di raggiungere nei SIN.

### 1.5. Aspetti economici e finanziari

E’ indubbio poi che uno dei principali ostacoli alla bonifica è il suo elevato costo. Esso è determinato sia da fattori tecnologici che dai costi della gestione dei rifiuti, ma anche dai tempi lunghi degli interventi stessi e dalle richieste sempre stringenti degli enti di controllo.

Se l’obiettivo da porsi e da condividere sia con il legislatore che con gli enti di controllo è quello di favorire la bonifica e la riconversione industriale delle aree bonificate, deve essere chiaro che:

- il “riuso” di un’area non deve essere troppo oneroso, altrimenti gli investimenti si orienteranno verso aree “pulite”, con il doppio danno di lasciare “sporche” ed inutilizzate quelle da bonificare e consumare nuovo suolo pulito;
- è necessario creare le condizioni infrastrutturali per favorire il riuso delle aree bonificate/messe in sicurezza.

Per rendere meno onerosa la bonifica/messa in sicurezza e favorire il riuso delle aree dismesse, si propone, non solo di definire ove possibile a monte la tecnologia di bonifica mediante il già menzionato strumento della standardizzazione delle tecnologie, ma anche di far conoscere, in sede di approvazione del progetto di bonifica/MISO, il numero e il tipo di controlli in corso d’opera e finali che l’ARPA andrà ad effettuare per constatare l’attuazione del progetto, definendo quindi una sorta di piano di controllo contestualmente all’approvazione del progetto o a seguito di eventuali varianti in corso d’opera.

Per rendere attraente ed incentivare il “riuso” di un’area contaminata vanno, inoltre, progettate e realizzate le infrastrutture pubbliche necessarie a dare valore aggiunto all’area stessa.

Tali infrastrutture sono, ad esempio,

- la viabilità commerciale su gomma;
- la viabilità commerciale su ferrovia;
- la portualità;
- la rete fognaria industriale;
- la banda larga.

Uno degli aspetti maggiormente critici per le attività di bonifica è spesso la presenza nella zona di impianti in grado di ricevere i rifiuti che derivano da questa attività. Occorre pertanto prevedere adeguato supporto anche per questa fase del risanamento.

Si tratta di ripensare le dotazioni infrastrutturali del sito contaminato anche a livello ambientale, strutturandolo quale “area produttiva ecologicamente attrezzata” (APEA). Normativamente ciò è già previsto fin dalla legge “Bassanini” (art. 26 del d.lgs. n. 112/1998).

Per area ecologicamente attrezzata si intende:

- un’area dotata di infrastrutture e sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente;
- un’area con gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi;
- un’area nella quale sono predefinite le modalità di acquisizione dei terreni necessari alla realizzazione delle infrastrutture anche mediante espropriazione, il tutto come individuato e definito da apposita legge regionale.

Laddove non esistano aree ecologicamente attrezzate gestite dai privati, si ritiene opportuno dotare i siti di un’APEA, gestita da un soggetto pubblico, alle cui dotazioni le imprese insediate accedono senza necessità di autorizzazioni specifiche, ma solo in quanto insediate; le infrastrutture ecologiche dell’APEA dovrebbero essere, ad esempio:

- impianti di gestione rifiuti;
- impianti di depurazione dei reflui industriali, meteorici e di falda;
- sistemi di rilevamento delle fughe di sostanze pericolose;



- acquedotto per fornitura di acque ad uso industriale.

Un sito con questo tipo di dotazione potrebbe più facilmente attirare nuovi insediamenti produttivi con essa compatibili e favorire quindi il riuso dei siti, giustificando i costi di bonifica da sostenere a fronte di tale riuso.

## 2. Coordinamento con la disciplina urbanistica vigente

Nel testo del DDL si osservano alcune discordanze relative al coordinamento dei processi proposti con le attuali procedure di legge in materia urbanistica e di diritto amministrativo.

In particolare, all'art. 1, co. 2, la parola "adottati" fa presupporre che il procedimento di approvazione dei progetti oggetto della legge sia di competenza esclusivamente regionale. Si ritiene che il livello istituzionale competente per l'approvazione debba essere il più basso possibile, come già previsto dall'ordinamento e dagli strumenti urbanistici vigenti al fine di non aggravare i processi di riconversione esclusivamente perché oggetto di finanziamento da parte del Fondo. Si ritiene dunque necessario sostituire la parola "adottati" con "riconosciuti", poiché i progetti potrebbero appunto seguire un iter di approvazione a livello comunale (quindi più veloce e snello) senza dover necessariamente far parte di un piano/progetto di adozione/approvazione regionale lasciando il "riconoscimento" alla fase di Accordo di Programma (comunque prevalente sugli strumenti vigenti in caso di variante urbanistica). Resta inteso naturalmente che gli stessi debbano ricadere sulle aree individuate ai sensi del comma 4.

All'art. 1, co. 3, la locuzione "a vocazione industriale" non ha valore e riferimenti nella legislazione italiana: dato l'obbligo di individuazione ai sensi del comma 3, tali parole potrebbero essere eliminate o, in alternativa se proprio necessario, sostituite con "a destinazione industriale o produttiva, secondo gli strumenti urbanistici vigenti", ma ciò potrebbe escludere alcune aree dismesse da attività industriale già destinate ad altro, ma per le quali non è stato avviato nessun procedimento di riconversione.

All'art. 1, co. 4, sarebbe di fondamentale importanza, al fine di agevolare i processi di recupero e bonifica della aree maggiormente inquinate, inserire dopo la parola "cemento-amianto," le parole "o altri inquinanti nel suolo,".

All'art. 2, co. 1, non è chiaro per quale ragione debbano essere stabilite alcune funzioni esclusivamente insediabili in caso di progetto di riconversione (di tale aspetto specifico si tratterà oltre nel merito), ci si limita qui a osservare che sarebbe utile mantenere un coordinamento diretto con i termini e le definizioni proprie della normativa urbanistica. Sarebbe quindi preferibile non specificare le destinazioni insediabili o, perlomeno, ricondursi a quelle definite dall'art. 23-bis del DPR 380/2001 di recente introduzione.

All'art. 2, co. 2, le specifiche che le opere e gli impianti compresi nei progetti siano dichiarati di pubblica utilità, urgenti e indifferibili e che l'accordo di programma "sostituisce" l'approvazione di piani urbanistici necessari per il recupero delle aree oggetto dei progetti sono duplicazioni di quanto già previsto e disciplinato dall'art. 34 del Dlgs 267/2000.

Si consiglia quindi un semplice rinvio alla normativa, nazionale e regionale, in materia di Accordi di Programma al fine di non ledere le competenze regionali in materia e ridurre i possibili conflitti normativi e contenziosi giudiziari. Peraltro, la previsione di dichiarare i progetti di pubblica utilità, urgenti e indifferibili ha efficacia precipua per procedere a espropri delle aree e tale ipotesi risulta del tutto residuale per i casi di riconversione ove proprio il proprietario è il primo interessato a procedere alla riqualificazione dell'area dismessa a maggior ragione potendo usufruire di risorse pubbliche.

All'art. 3, co. 1, lettera c), data l'esauriente molteplicità di normative di settore specifiche in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio si ritiene necessario non produrre ulteriori norme con ricadute su tali materie, senza peraltro prevederne un corretto coordinamento delle procedure e delle definizioni, in un DDL dedicato alla riconversione e riqualificazione delle aree dismesse. Si propone, quindi, in alternativa all'eliminazione della lett. c), di specificare in fine "qualora presenti", poiché la previsione di mantenere obbligatoriamente edifici esistenti (nonché persino la loro intera sagoma), ma, in molti casi, recenti e semplicemente senza alcun

interesse storico o testimoniale risulta illogica, antieconomica ed esageratamente vincolante per la conversione razionale di molte aree.

All'art. 4, commi 1, 2 e 3, al fine di assicurare la possibilità di riconversione di quelle aree, eventualmente non integralmente dismesse, ma non più riutilizzabili ai fini produttivi per destinazioni impresse da strumenti urbanistici successivi all'insediamento o vincoli di diversa natura, che resterebbero assurdamente escluse dall'applicazione delle agevolazioni previste della legge e di agevolare la riqualificazione anche tramite l'insediamento di nuove attività produttive è necessario modificare la frase *“immobili ubicati nelle aree industriali dismesse, non più utilizzati per lo svolgimento di attività produttive e ricompresi nei progetti di cui all'articolo 1, comma 2, che avviano, con spese a proprio carico, interventi...”* come segue *“immobili ubicati nelle aree industriali dismesse, non più utilizzati o utilizzabili per lo svolgimento di attività produttive e ricompresi nei progetti di cui all'articolo 1, comma 2, che avviano, con spese a proprio carico, interventi, anche volti alla riapertura di attività produttive,...”*.

### 3. Vocazione delle aree

Il disegno di legge è in alcuni passaggi troppo vincolistico a discapito dell'agevolazione delle procedure e delle possibilità di riqualificazione e riconversione delle aree dismesse.

In particolare, manca una visione territoriale degli interventi di riqualificazione, generalizzando le tipologie di aree dismesse esistenti e assumendo implicitamente che la riconversione, con cambio di destinazione d'uso dei terreni, sia la via più facile, economica e corretta.

Si deve quindi riportare il livello decisionale di alcune previsioni alla corretta dimensione dell'ambito territoriale di intervento. Nello specifico le vocazioni delle aree e le destinazioni future pensate per tali aree devono discendere da un processo più puntuale e basato su elementi conoscitivi che solo la scala territoriale e comunale può avere.

All'art. 1, co. 3, la specifica *“a vocazione industriale”* non ha senso di essere indicata poiché l'adeguata vocazione dell'area è definibile solo attraverso un processo conoscitivo e valutativo che deve essere condotto ad un livello di dettaglio molto maggiore rispetto al quello nazionale.

All'art. 2, co. 1, non è chiaro per quale ragione debbano essere preventivamente stabilite alcune funzioni esclusivamente insediabili in caso di progetto di riconversione, nello specifico solo pubbliche, produttive, commerciali, residenziali e turistiche. Non è chiaro, inoltre, se nei progetti di recupero e riconversione si voglia rendere obbligatorio l'insediamento di un mix funzionale comprendente tutte le destinazioni citate: in tal caso una previsione del genere sarebbe certamente da contrastare per palese illogicità e inutile riduzione delle poche possibilità di riuscita dei progetti poiché spesso antieconomica e vincolante per la conversione razionale di molte aree. Si ritiene necessario quindi lasciare la definizione delle destinazioni insediabili ai singoli progetti e accordi di programma.

All'art. 3, co. 1, lettera b), al fine di chiarire le priorità, utilizzate anche per la distribuzione delle risorse del Fondo, si ritiene utile specificare che il valore aggiunto per l'interesse pubblico della riconversione delle aree potrebbe essere definito in termini di dotazioni pubbliche di aree, edifici e infrastrutture. Il riferimento potrebbe essere più puntuale a quelle che sono già definite dalla normativa nazionale e regionale come aree a servizi (i cosiddetti "standard urbanistici"). Si consiglia di specificare che la quota non inferiore al 20% di destinazioni a finalità di utilizzo pubblico e a servizi di interesse pubblico sia riferita non solo agli "edifici", ma in alternativa alle aree: inserendo dunque dopo la parola "edifici" le parole "o delle aree,".

All'art. 3, co. 1, lettera d), come già specificato nelle osservazioni al comma 1 dell'art. 2, non è chiaro se e come le destinazioni citate debbano essere obbligatoriamente previste nei progetti. È fondamentale che le destinazioni delle aree siano attribuite dai progetti specifici e dagli accordi di programma si propone dunque l'eliminazione dell'intera lett. d).

All'art. 3, co. 1, lettera e), si prevede l'obbligo di utilizzo di una percentuale degli edifici esistenti per finalità di edilizia residenziale sociale. Tale obbligo risulta del tutto inadeguato e troppo vincolante per la sostenibilità economica delle operazioni di riqualificazione, ma soprattutto trascura interamente la possibilità di recuperare le aree per un uso ancora produttivo. Inoltre, il riuso degli edifici esistenti risulta illogico nella maggior parte di casi e spesso vincolante per la complessiva riqualificazione razionale delle aree. Qualora tale previsione voglia essere mantenuta è necessario specificare che si applica solo ai casi di riconversione che prevedano

destinazioni residenziali. Per tali motivi è necessario eliminare l'intera lettera e) o in alternativa modificarla come segue *“nei casi di riconversione che prevedano destinazioni d'uso urbanistiche residenziali, l'utilizzo di una percentuale degli edifici per finalità di edilizia residenziale sociale”*.

All'art. 3, co. 2, per i motivi succitati al comma 1, lettere d) ed e), si consiglia di precisare che la priorità di assegnazione delle risorse ai progetti è fatta in base alle quote di dotazioni pubbliche previste. Si potrebbe dunque modificare la frase *“con priorità di assegnazione agli interventi di riqualificazione e di riutilizzo degli edifici e dei terreni a finalità pubbliche e di edilizia residenziale sociale”* come segue *“con priorità di assegnazione agli interventi di riqualificazione secondo le quote di dotazioni pubbliche e, se prevista, di edilizia residenziale sociale...”*.

Quanto all'art. 4 si è già detto quanto sia fondamentale il mantenimento delle possibilità di reinsediamento di attività produttive proprio in quelle aree che già sono state sedi di attività industriali e quindi, in gran parte, a vocazione produttiva ampliando quindi le possibilità di agevolazione per ristrutturazione ed efficientamento energetico già previste per legge per altre categorie funzionali e, in taluni casi, solo per le persone fisiche.

#### **4. Il ruolo delle Città Metropolitane**

Rileviamo che tra i soggetti istituzionali cui il DDL assegna il compito di promuovere l'utilizzo del fondo vi sono esclusivamente Regioni e Comuni, mentre non è previsto un ruolo esplicito per gli enti d'area vasta e, in particolare, per le Città Metropolitane.

Questa assenza ci sembra problematica per diversi ordini di motivazioni.

Anzitutto, sul piano dei principi generali, viene disconosciuto il ruolo centrale che le Città Metropolitane hanno assunto nell'ordinamento degli enti locali dopo la cd. riforma Delrio (Legge n. 56/2014);

In secondo luogo, è ragionevole attendersi che il fenomeno della dismissione industriale sia particolarmente concentrato proprio nelle conurbazioni metropolitane e che il recupero delle aree dismesse costituisca un interesse precipuo del nuovo ente;

In terzo luogo, non si può ignorare che la Città Metropolitana ha assunto funzioni di pianificazione territoriale generale che, proprio per le aree di rilievo sovralocale, come quelle in discussione nel DDL, devono intendersi come sovraordinate e prevalenti rispetto a quelle comunali;

Infine, le competenze sul recupero delle aree dismesse potrebbero costituire una occasione per dare sostanza concreta allo spirito della Legge 56/2014: se le Città Metropolitane devono avere la funzione di motori della ripresa economica per l'intero Paese, occorre concentrare qui gli interventi di modernizzazione e riqualificazione del territorio finalizzati ad aumentarne l'attrattività per investitori e popolazioni.

## **5. Principi per la riforma del governo del territorio nella direzione della sostenibilità**

Il DDL in commento dovrebbe essere inserito e coordinato all'interno di un quadro più ampio di riforma della disciplina del governo del territorio, da considerarsi essenziale per lo sviluppo di un vero e proprio "Progetto Paese" diretto alla sostenibilità dell'uso della risorsa "suolo" e alla riqualificazione ambientale, valorizzazione e rilancio produttivo dei territori.

Nella condivisa consapevolezza che il territorio rappresenta una risorsa esauribile e non rinnovabile, per passare ad un modello di sviluppo territoriale incentrato non più sull'espansione, bensì sulla rigenerazione urbana ed edilizia, in generale occorre incentivare una politica di riqualificazione, recupero e manutenzione dell'esistente, uscendo dalla logica degli interventi speciali e introducendo a regime misure concrete per agevolare e rendere sostenibili, sia dal punto di vista ambientale che economico, gli interventi di sostituzione edilizia.

L'obiettivo del contenimento del consumo deve essere accompagnato dalla previsione non tanto e non solo di strumenti che agiscano quali divieti o deterrenti al consumo di nuovo suolo, ma soprattutto di meccanismi giuridici, economici e fiscali che permettano di attuare realmente una politica di riqualificazione urbana, considerata anche l'attuale scarsità di risorse pubbliche.

Più in dettaglio, l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo può partire solo da un approfondimento delle condizioni di fattibilità/sostenibilità del riuso rispetto a:

- tempi e costi (in gran parte connessi a costi e iter procedurali delle bonifiche);
- destinazioni d'uso ammesse nelle aree da riutilizzare coerenti con il contesto, il livello di infrastrutturazione e le esigenze espresse dal territorio;
- qualità dei suoli;
- obiettivi di densificazione (il tema del consumo di suolo ha nella pratica portato ad un paradossale abbassamento degli indici di edificabilità anche in aree centrali);
- criteri di vincolo delle tutele culturali e paesaggistiche e iter burocratici ad essi connessi, spesso sproporzionati rispetto al valore effettivo degli immobili potenzialmente interessati da interventi di riuso. In molti casi, in alternativa a vincoli sull'esistente, potrebbero essere fissati obiettivi di qualità progettuale e sostenibilità da raggiungere nel caso di riuso.

È fondamentale che le misure sul contenimento del consumo di suolo tengano conto del differente grado di mobilitazione territoriale esistente tra le destinazioni d'uso. In particolare, alcune attività produttive, principalmente manifatturiere e sanitarie, difficilmente sono rilocalizzabili o possono trovare condizioni localizzative adeguate (in termini di dimensioni, di accessibilità, ecc.) in aree già urbanizzate.

E' quindi necessario che le norme non blocchino l'operare delle attività produttive in modo indifferenziato, vietando il riutilizzo di suolo solo perché non pavimentato (condizione presente anche nei siti industriali).

L'obiettivo del contenimento del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto pari a zero (*no net land take*) previsto dalla Commissione Europea, non significa l'imposizione di divieti assoluti di occupazione di nuovo territorio. Anzi, il consumo di spazi liberi è consentito purché avvenga a saldo zero ovvero a fronte di un recupero di superfici precedentemente urbanizzate/industrializzate.

Questo cambio di paradigma è fondamentale per garantire l'ineliminabile consumo di suolo necessario alla sopravvivenza delle attività produttive, che non possono non poter consumare nuovo suolo per ampliamenti o nuove localizzazioni.

Il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale non deve determinare un ingiustificato sacrificio di interessi e valori economico-sociali, che risulterebbe peraltro dannoso anche per l'ambiente ed incongruente con l'obiettivo di riqualificazione dei brownfields e sviluppo della green economy.

E' necessario, dunque, avviare una riforma della disciplina del governo del territorio cogliendo le interconnessioni con le politiche europee e le azioni su cui Governo e Parlamento sono impegnati attualmente per accrescere i livelli occupazionali e stimolare gli investimenti produttivi, anche in funzione di risanamento ambientale, come, ad esempio, l'incentivo alla riconversione di siti produttivi e aree dismesse.

Al centro di queste politiche deve essere collocata l'industria, attorno alla quale è possibile creare le condizioni per ricadute positive tanto a livello ambientale quanto a livello occupazionale e di garanzia della competitività degli altri settori dell'economia. Si pensi, ad esempio, ai vantaggi e al potenziale per l'Italia derivanti dagli attuali investimenti sulla bioeconomia e, in particolare, sulla chimica da biomasse, che vede la conversione di siti non competitivi in bioraffinerie integrate nel territorio, funzionali alla produzione delle cosiddette bioplastiche e di altri prodotti ad alto valore aggiunto, quali gli intermedi chimici bio, i biolubrificanti ed altro.

Solo attraverso la difesa dei siti produttivi il Paese potrà contare su tecnologie, innovazioni e investimenti in grado di salvaguardare l'ambiente e accrescere la competitività delle aziende italiane di ogni settore, che altrimenti verrebbe seriamente compromessa qualora costrette in misura sempre maggiore ad approvvigionarsi all'estero. A titolo di esempio, si ricordano le ricadute su altri settori della nostra economia che derivano dal settore industriale delle plastiche: il 40% delle materie plastiche prodotte (quasi 3 milioni di tonnellate) viene utilizzato per la realizzazione di imballaggi, che vengono poi utilizzati in altri comparti, come quello agro-alimentare, o della moda e dell'abbigliamento.

Il problema del consumo del suolo e della tutela del paesaggio va affrontato in modo organico e strutturale, legandolo ad una riforma complessiva del governo del territorio, nella consapevolezza della necessità di un rilancio territoriale, economico e produttivo del Paese.



L'ideologia che deve accompagnare un percorso normativo di questo tipo non può essere ricondotta unicamente a porre un divieto generalizzato di consumo di ulteriore suolo. Si tratta, invece, di ripensare le logiche della pianificazione urbanistica non più e non solo in chiave espansiva. Si tratta di ripensarle alla luce delle mutate esigenze del contesto economico e sociale andando a riqualificare e rinnovare il patrimonio edilizio esistente con lo scopo di rispondere alle nuove esigenze abitative e evitando che questo diventi fatiscente e degradato, tale da rimanere sfritto e abbandonato. Bisogna evitare quindi l'impostazione accolta dall'iniziativa legislativa in materia di contenimento del consumo di suolo all'esame della Camera dei Deputati, in base alla quale solo in caso di impossibilità circa il recupero delle aree esistenti si può fare ricorso al consumo di nuovo suolo affidando agli enti locali un potere totalmente discrezionale circa la realizzazione degli interventi e dei connessi investimenti. In questo tipo di impostazione, è forte il rischio che per autorizzare la nuova urbanizzazione in suolo nuovo l'ente territoriale richieda all'impresa interessata "oneri impropri" e opere compensative tali da far lievitare enormemente i costi, che renderebbero non economico l'investimento.

Occorre poi promuovere, con incentivi reali e non con formule ipotetiche che rinviano a facoltà delle regioni, la riqualificazione energetica, la sicurezza sismica, il riassetto idro-geologico e il rinnovo urbano in genere.

Tra le possibili forme d'incentivazione che possono rendere competitiva e, quindi, conveniente l'operazione, rientra l'azzeramento o la riduzione significativa del costo di costruzione (comprensivo del contributo di costruzione e degli oneri) da parte dei Comuni. A tal fine, si potrebbe prevedere un fondo nazionale che possa essere utilizzato a favore dei Comuni per compensare le minori entrate derivanti da tale incentivo.