



# Il suolo circolare

Una nuova cultura di bonifica  
per la rigenerazione urbana

**8 luglio 2019 - ore 9:00 / 13:30**

Auditorium Gaber  
piazza Duca D'Aosta n. 3, Milano

**AUDIS**

Associazione Aree  
Urbane Dismesse

# Programma

- 9:00 - 9:30** *Registrazione partecipanti*
- 9:30 - 9:45** **Saluti istituzionali**  
Raffaele Cattaneo (Assessore Ambiente e Clima, Regione Lombardia)
- 9:45 - 10:00** **Introduzione**  
Marina Dragotto, Direttrice AUDIS
- 10:00 - 11:00** TAVOLA ROTONDA N. 1  
**Affidabilità delle procedure**  
***Strumenti e processi concertati per avviare gli interventi di Rigenerazione Urbana***  
*Modera:* Federico Vanetti (Dentons)\*  
*Discussione:* Giuseppe Bonomi (Milanosesto), Filippo Dadone (Urbanistica e Assetto del Territorio, Regione Lombardia), Davide Del Cogliano (Invitalia), Mario Lagorio (Comune di Milano)
- 11:00 - 12:00** TAVOLA ROTONDA N. 2  
**Strumenti incentivanti e impatti sociali**  
***Costruire fattori abilitanti e non contraddittori***  
*Modera:* Francesco Bertelloni (ambiente spa)\*  
*Discussione:* Marino Bottini (Comune di Milano), Cristiano Brambilla (Hines Italia), Armando Cammarata (Cassa Depositi e Prestiti), Damiano Di Simine (Legambiente), Michele Munafò (ISPRA)
- 12:00 - 13:00** TAVOLA ROTONDA N. 3  
**Innovazioni normative**  
***Ridare coerenza al sistema***  
*Modera:* Jean Pierre Davit (Golder)\*  
*Discussione:* Angelantonio Capretti (Comune di Brescia), Giulio Molinaro (Confindustria), Mario Nova (DG Ambiente e Clima Regione Lombardia), Giuliano Romano (Syndial Eni), Gian Luigi Soldi (Città metropolitana di Torino)
- 13:00 - 13:15** **Conciliare bonifiche e rigenerazione urbana**  
Pierfrancesco Maran (Assessore Urbanistica, Verde e Agricoltura, Comune di Milano)
- 13:15 - 13:30** **Conclusioni**  
Tommaso Dal Bosco, IFEL - Fondazione ANCI e Presidente AUDIS

\* *Coordinamento Scientifico del percorso di avvicinamento al Convegno*

# Introduzione

L'impatto delle bonifiche sui processi di rigenerazione urbana rimane – nonostante i numerosi convegni – uno dei maggiori aspetti in discussione tra i vari *players* pubblici e privati, coinvolti nelle trasformazioni urbane.

La bonifica dei siti da rigenerare rappresenta, dunque, ancora oggi un rischio in termini di costi e tempi e, quindi, un disincentivo ad investire nei cosiddetti *brown-fields*. Tuttavia, oltre alla nota complessità normativa e amministrativa, il tema delle bonifiche soffre spesso di una spettacolarizzazione degli effetti negativi, associata ad una comunicazione poco efficace e a una scarsa conoscenza delle tecniche e delle norme di intervento nell'ambito della rigenerazione.

Per dare un contributo positivo allo sblocco di questa situazione, AUDIS ha organizzato – con il coordinamento scientifico dei soci Francesco Bertelloni (ambiente spa), Jean Pierre Davit (Golder), Federico Vanetti (Dentons) e il contributo di Igor Villani (Arpa) – tre workshop con l'obiettivo di analizzare il problema "bonifiche", individuando, per quanto possibile, soluzioni e buone pratiche di gestione.

I lavori, cui hanno contribuito oltre 50 esperti, hanno seguito tre filoni tematici:

- **le norme**
- **la sostenibilità sociale**
- **gli aspetti economici**

Si è così via via profilato un nuovo approccio culturale al tema delle bonifiche come l'aspetto più interessante emerso dai workshop, messo al centro del Convegno organizzato in collaborazione con la Regione Lombardia.

# I ws in sintesi

Oltre all'individuazione di specifici argomenti che meriterebbero una riforma legislativa, sono emersi complessi aspetti organizzativi e applicativi, nonché un retaggio culturale che, anziché incentivare le bonifiche e il recupero di aree, sta sostanzialmente ingigantendo il problema senza offrire soluzioni sostenibili e percorribili.

Il risultato di questo approccio culturale – da aggiornare sotto il profilo normativo e della sostenibilità ambientale, sociale ed economica – è che il numero di siti contaminati continua ad aumentare, mentre si riducono le risorse per sostenere gli interventi di bonifica.

## WS 1 - Il tema delle norme

La discussione sulle norme ha impegnato a fondo i lavori spaziando dai temi generali degli approcci normativi del nostro paese a quelli più tecnici, per concludere che le norme e le prassi applicative dovrebbero tradursi in "regole certe" con l'obiettivo di definire in maniera inequivocabile lo stato di contaminazione delle aree e le procedure di intervento, anche al fine di concentrare le risorse pubbliche e private nell'ottica di garantire una più efficace politica di tutela dell'ambiente e della salute. Inoltre, è in corso un processo volto a porre limiti più restrittivi per l'utilizzo dell'analisi di rischio (anche rispetto al contesto Europeo) al fine di "bonificare di più", anche quando forse non serve. Si dimostra quotidianamente che la portata di tali linee guida o novità normative ha l'effetto opposto: l'aumento dei costi di bonifica porta all'abbandono della rigenerazione dei siti contaminati, all'acutizzarsi delle aree di degrado e a un ulteriore consumo di *greenfield*. Senza puntare a una riscrittura delle norme, che comporterebbe tempi lunghissimi di nuova formazione e adattamento di tutto il sistema, si tratta di introdurre alcuni correttivi già ampiamente condivisi dal dibattito nazionale a fianco di altri più innovativi, emersi anche dai lavori dei WS.

## WS 2 - Il tema della sostenibilità sociale

La sostenibilità dei processi di bonifica è stata affrontata mettendo al centro il tema delle esternalità sociali legate alla loro attuazione o, in modo ancora più rilevante,

al loro blocco.

I siti contaminati, infatti, sono spesso lande deserte che, in assenza di interventi, non creano alcun beneficio sociale, ma solo esternalità negative sull'ambiente e sul contesto urbano. In quest'ottica, la bonifica non è il fine ma è il mezzo per ridare dignità a un contesto urbano e alla sua comunità.

Occorre, quindi, prendere coscienza del fatto che la "non bonifica" genera esternalità negative non solo, evidentemente, di carattere ambientale ma anche, economico e sociale e rappresenta, pertanto, un costo sociale per la collettività che va quantificato al pari dei costi di intervento.

### **WS 3 - Il tema economico**

È noto che gli interventi di bonifica abbiano costi elevati e che, quindi, riutilizzare i siti contaminati rappresenti un investimento particolarmente oneroso.

Tuttavia, la preoccupazione principale degli operatori non è solo o non tanto il costo dell'intervento, quanto il correlato rischio derivante dalle procedure amministrative e dall'allungamento dei tempi.

L'acquisto di un sito contaminato comporta un investimento iniziale che, pur valutando anticipatamente l'incidenza del costo "materiale" della bonifica, trova una sua logica e sostenibilità solo nel caso in cui il processo di riqualificazione e il relativo *iter* approvativo siano certi e consentano di cogliere tempestivamente le opportunità che offre il mercato.

Oltre a dover affrontare i nodi derivanti dai primi due temi (norme e sostenibilità sociale), devono quindi essere riconosciuti meccanismi incentivanti per concentrare gli investimenti nei siti dismessi e per consentire di gestire gli inevitabili imprevisti. Accertata l'inefficacia degli incentivi volumetrici e degli scomputi, l'indicazione emersa riguarda la possibilità di agire sulla certezza dei tempi amministrativi e sulla leva fiscale.

### **Ringraziamo tutte le realtà che hanno partecipato al ricco percorso che ha portato all'elaborazione dei contenuti del Convegno**

#### **Hanno partecipato ai WS**

ambiente spa  
ANCE  
ANCE Lombardia  
Arpae Emilia-Romagna  
Assolombarda  
Cassa Depositi e Prestiti  
Assoimmobiliare  
Censu  
Comune di Brescia  
Comune di Milano  
Comune di Roma  
Confindustria  
Dentons  
ENI  
Fondazione Lombardia per l'Ambiente  
FS Sistemi Urbani  
Golder  
Invitalia  
Landlease  
Legambiente Lombardia  
Regione Lombardia  
Regione Emilia-Romagna  
Syndial Eni

#### **COORDINAMENTO SCIENTIFICO**

Francesco Bertelloni (ambiente spa), Jean Pierre Davit (Golder), Federico Vanetti (Dentons), con il contributo di Igor Villani (Arpae)

# Proposte

## 1. IMPLEMENTARE E SFRUTTARE A PIENO LE POTENZIALITÀ DELL'ACCORDO DI PROGRAMMA

- Unificare le norme che regolano il procedimento dell'Accordo di Programma urbanistico (art. 34 TUEL) e di quello ambientale (art. 246 Codice dell'Ambiente): sarebbe un valore aggiunto utilizzare un unico strumento per coordinare i due procedimenti e uscire con una risposta unitaria che dia agli investitori maggiori certezze su tempi e costi.
- Dare l'opportunità ai Comuni di intervenire direttamente nei casi di inerzia da parte del proprietario: i Comuni potrebbero programmare attraverso procedure pubbliche la bonifica e riqualificazione del sito (art. 18 l. 179/2002), giungendo anche ad espropriare per finalità di pubblico interesse, definendo bonifiche, progetto di sviluppo, obblighi e temi economici in un unico Accordo di Programma, a garanzia degli investitori e degli enti locali.

## 2. RICONOSCERE LO STATUS DI "DARKFIELD"

Per i siti che presentano una condizione di inquinamento potenzialmente pericolosa, ma nei quali per diverse ragioni (marginalità territoriale, isolamento infrastrutturale, situazione patrimoniale, ecc) non si prevede la possibilità di un intervento di rigenerazione nel breve-medio termine (*darkfield*), le Regioni potrebbero:

- promuovere interventi di bonifica che utilizzino tecnologie "lente", sperimentali e non, che consentano la messa in sicurezza permanente a costi contenuti;
- consentire eventuali usi temporanei compatibili con lo stato di contaminazione;
- istituire un fondo di rotazione che possa supportare le amministrazioni territoriali negli interventi su questi siti.

## 3. INTRODURRE UNA LOGICA PEREQUATIVA NELLA VALUTAZIONE DEI PROGETTI DI BONIFICA

Un'applicazione più coerente dell'analisi di rischio, unita ad una politica equilibrata di riduzione delle sorgenti di contaminazione, porta altri paesi europei con analoga normativa a quella italiana ad una maggiore capacità di rinnovare il proprio tessuto

urbano, realizzando più bonifiche sostenibili e garantendo maggiore tutela della salute. Ad esempio in Francia le più recenti disposizioni in materia di terreni contaminati puntano all'individuazione dell'ottimo paretiano per la rimozione delle sorgenti di contaminazione: alla rimozione dell'80% della massa di contaminazione, corrisponde in genere il 20% dei costi, mentre la rimozione del restante 20% di massa di contaminazione comporta spesso l'80% dei costi. Per assicurare la sostenibilità delle bonifiche, quest'ultimo passaggio, garantito attraverso l'analisi di rischio, non viene richiesto.

In Italia l'approccio potrebbe essere pertanto duplice. Da un lato adeguare il rischio, permettere messe in sicurezza per il risviluppo delle aree e rimuovere l'optimum costi/benefici di massa di contaminazione. I benefici sarebbero: rendere le bonifiche economicamente più sostenibili, diventando anche più efficaci ed applicabili su scala maggiore; permettere la riconversione di una superficie maggiore di aree; aumentare la salvaguardia della salute dei cittadini e limitare il consumo di suolo. Dall'altro si potrebbero mettere le basi per una perequazione delle bonifiche, con la costituzione di un fondo per la gestione dei siti inquinati. A fronte di un progetto di riconversione, il risviluppatore potrebbe entrare in una procedura negoziata che favorisca la messa in sicurezza e una rimozione paretiana delle sorgenti di contaminazione (fatta salva la tutela della salute pubblica), ed il differenziale del costo di bonifica potrebbe essere accantonato nel fondo per la gestione dei siti inquinati. Il risviluppatore potrebbe così beneficiare di una procedura concordata con tempi e costi di bonifica e rigenerazione certi e lo Stato, costituendo il fondo, potrebbe dedicare risorse alla gestione dei *darkfield* (ossia i siti contaminati privi di capacità di attivare investimenti nel medio-lungo termine).

## 4. PROMUOVERE LA DEFINIZIONE DI UNA LINEA GUIDA SUI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ DELLE BONIFICHE E LE BONIFICHE "IN SITU"

Per sostenere l'azione degli Enti Locali nella definizione delle priorità di intervento sui siti contaminati, sarebbe utile introdurre una linea guida, emanata dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, che introduca i "criteri di sostenibilità" delle bonifiche. La divulgazione di tali criteri e la loro applicazione potrebbe essere un incentivo al maggior impegno del mondo della tecnologia per la ricerca di tecniche di bonifica sostenibili, orientate all'economia circolare.

Sarebbe, inoltre, utile promuovere la bonifica in situ o la MISP – Messa In Sicurezza Permanente (es. mediante capping) – per evitare lo scavo e smaltimento (e quindi lo spostamento altrove del problema), installando eventualmente impianti di smaltimento sul posto.

### 5. RENDERE EVIDENTI E MISURABILI I COSTI SOCIALI DELLA NON BONIFICA

I costi sociali e ambientali della “non bonifica” non sono ancora stati calcolati né, tanto meno, inseriti nella valutazione dei progetti di bonifica.

Tra i fattori da prendere in considerazione si evidenziano: la perdita della funzione ecosistemica del suolo, che l'ISPRA ha contabilizzato; la spesa sanitaria necessaria a far fronte a eventuali patologie connesse ai fattori inquinanti; i mancati effetti economici dovuti al blocco dell'area (occupazione, imposte dirette, indirette e contributi sociali, etc); il rischio ambientale della diffusione dei contaminanti in falda o in aree di terzi; il degrado sociale; i costi di controllo, verifica e vigilanza; la perdita di valore degli immobili e delle attività situate nelle aree circostanti; il costo derivante dalla responsabilità dei danni che l'area può provocare, comprese le responsabilità penali dell'omessa bonifica (l. 68/2015).

### 6. INCENTIVI E SCOMPUTI

È ormai conclamata l'irrelevanza dei classici incentivi volumetrici.

Sono invece considerati efficaci:

- gli sgravi fiscali: riduzione dell'IMU nel corso del processo di bonifica; introduzione del “Bonus-bonifiche” in analogia con l'Eco-bonus e il Sisma-bonus;
- lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione di una parte dei costi sostenuti per la bonifica: superando la difficoltà degli Enti Locali di asseverare i costi effettivi sostenuti dal soggetto attuatore si potrebbe ipotizzare un valore fisso di scomputo (euro/mq o % sugli oneri), da calcolare in base al valore sociale che la bonifica comporta per la collettività;
- il riconoscimento dell'interesse pubblico della bonifica nelle aree ritenute strategiche e quindi la classificazione della bonifica come standard urbanistico aggiuntivo. Si potrebbero creare percorsi virtuosi basati su buone pratiche tecniche e gestionali per alleggerire gli oneri a carico degli operatori che le Regioni potrebbero eventualmente certificare come percorsi di qualità, senza sostituire

le normative e le procedure imposte dallo Stato con riferimento alla disciplina dei sottoprodotti;

- unificare le competenze autorizzative e le competenze di controllo: le Regioni potrebbero seguire l'esempio della Regione Emilia-Romagna che, con la costituzione dell'ARPAE (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente e l'Energia), ha unito in un'unica Agenzia le competenze dell'ARPA e delle Province.

### 7. MODIFICHE A NORME TECNICHE

- Pubblicare in Gazzetta ufficiale la revisione degli allegati alla parte quarta, titolo quinto del d.lgs. 152/2006, già elaborata in un percorso coordinato dal Ministero e partecipato da tutti gli attori istituzionali.
- Rivedere, attraverso un processo di concertazione con le associazioni coinvolte dall'applicazione delle norme, la normativa sui riporti (con particolare attenzione al contenuto antropico limitato al 20% ed al confronto dell'eleuato alle CSC), nonché le recenti Linee Guida sui Soil Gas, che hanno un effetto dirimente sulla rigenerazione di aree contaminate.
- Completare i quadri conoscitivi regionali dei valori di fondo in tutte le regioni (attualmente complete in Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte) per sostenere gli Enti Locali, le imprese e i professionisti nella rilevazione e interpretazione dei dati di caratterizzazione.

# AUDIS

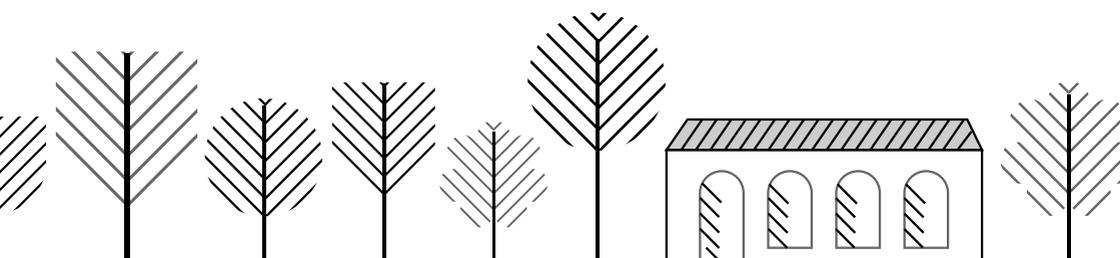
Nata nel 1995, AUDIS è una associazione indipendente che riunisce al suo interno rappresentanti dei diversi mondi che quotidianamente sono chiamati alla sfida della rigenerazione urbana: enti locali, studi legali ed economici, enti di ricerca e formazione, società di bonifica di siti inquinati, sviluppatori, generatori e gestori di processi. Tutti i suoi soci intendono scommettere sulla città come impalcatura essenziale per ricucire il tessuto economico, sociale e ambientale del paese. Ciascuno di essi è portatore di saperi e punti di vista utili a individuare criticità e soluzioni superando gli antagonismi classici come quello tra pubblico e privato, senza dimenticare i rispettivi ruoli, ma mettendoli a sistema per attuare una strategia condivisa e per questo efficace.

L'azione di AUDIS si sviluppa in tre direzioni tra loro complementari e integrate:

1. aprire, mantenere e consolidare rapporti con i livelli istituzionali e politici che possono indirizzare i processi di Rigenerazione Urbana.
2. stimolare, arricchire e valorizzare le esperienze portate avanti dai soci sul territorio.
3. promuovere lo scambio e la collaborazione tra soci, sia per raggiungere gli scopi dell'Associazione, sia per facilitare collaborazioni autonome tra gli stessi.

Per rispondere al meglio alle complesse sfide connesse al raggiungimento dei suoi obiettivi, AUDIS è composta da quattro categorie di soci:

Amministrazioni pubbliche, Enti - Istituti di ricerca - Associazioni, Società private e società miste pubblico-private, liberi professionisti.





# Contatti

segreteria@audis.it  
ufficiostampa@audis.it

[www.audis.it](http://www.audis.it)  
[facebook.com/audisassociazione](https://facebook.com/audisassociazione)  
[twitter.com/audis\\_it](https://twitter.com/audis_it)

---

## CO-ORGANIZZAZIONE



---

## MEDIA PARTNER



---

## CON LA COLLABORAZIONE DEI SOCI AUDIS

