



**FO  
LI  
UM**

AMBIENTE E SICUREZZA SUL LAVORO

RIVISTA TRIMESTRALE  
FONDATA NEL 2001

Spedizione in abbonamento postale  
45% Articolo 2, c.20/b Legge 662/96  
Milano  
euro 15,00

2° trimestre 2015 anno 15°

ISSN 1592-9353

Aprile-Maggio-Giugno 2015

## SOMMARIO

### Approfondimenti

PROPOSTE PER FAVORIRE LE BONIFICHE DI  
SITI CONTAMINATI IN ITALIA - Documento  
elaborato dal Gruppo di Lavoro "Bonifiche di siti  
contaminati" dell'Università di Brescia

SEGUE IN SECONDA PAGINA

## DALLA PRIMA PAGINA

Introduzione

Proposte in campo giuridico

Proposte in campo urbanistico

Proposte in campo amministrativo

Proposte in campo tecnico-operativo

Proposte in campo economico

Proposte in campo finanziario

Proposte in campo assicurativo

Quadro sintetico delle proposte

Appendice A – Il Gruppo di Lavoro

## COMITATO SCIENTIFICO

**Vincenzo Riganti**

Già ordinario di chimica merceologica - Università di Pavia  
Presidente del Comitato scientifico Irsi srl (Istituto ricerche  
sicurezza industriale, per l'ambiente e la medicina del  
lavoro) - Milano

**Luigi Pozzoli**

Professore a contratto presso Università dell'Insubria, Varese -  
Responsabile Settore Igiene Industriale Irsi srl - Milano

**Elio Giroletti**

Dip. di Fisica Nucleare e Teorica - Università di Pavia

**Paolo Trucco**

Professore associato di sicurezza ed ergotecnica presso  
Politecnico di Milano - Dip. Ing. gestionale

## ABBONAMENTO ANNO 2015

**Prezzo: Euro 50,00**

Le richieste di abbonamento, le comunicazioni per mutamenti  
di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento di  
fascicoli vanno indirizzati all'Amministrazione:

Per la selezione dei lavori, la rivista si avvale di un Collegio di Referee

La pubblicazione di articoli, note e recensioni, non implica

adesione della Direzione della Rivista alle opinioni espresse dai Collaboratori

Gli scritti si pubblicano perciò sotto l'esclusiva responsabilità degli Autori

Gli articoli non pubblicati si restituiscono

L'Editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati e  
la possibilità di richiederne gratuitamente la rettifica o la cancellazione, scri-  
vendo a:

Folium - Responsabile dati personali Corso di Porta Vittoria, 8 - 20122 Milano

Le informazioni relative ai dati personali custodite nel nostro archivio elet-  
tronico, di cui garantiamo massima riservatezza e non cessione a terzi, ver-  
ranno utilizzate unicamente per la gestione delle nostre iniziative editoriali  
(D.lgs 196/03 "Codice in materia di protezione dei dati personali")

Registrazione Trib. di Milano al n. 174 del 26 marzo 2001

Iscrizione Registro nazionale stampa (legge n. 416 del 5 agosto

1981, art. 11) n. 14403 del 2001

ROC n. 5994 - ISSN 1592-9353

Pubblicazione trimestrale. Spedizione in abbonamento postale -  
45%- Art. 2 c. 20/b legge 662/1996 - Milano

Grafica: interna

Stampa: in proprio

Editrice: IRSI srl - Corso di Porta Vittoria, 8 - 20122 MILANO



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

**Direttore Responsabile - Mario E. Meregalli**

**Direttore - Coordinatore - Vincenzo Riganti**

**SEZIONI:**

Medicina del lavoro - Attilio Catellani

Igiene industriale - Luigi Pozzoli

**COLLABORATORI REDAZIONALI:**

Veronica Panzeri - Irsi srl - Milano

Maria Mauri - Irsi srl - Milano

Veronica Sorte - Irsi srl - Milano

**Direzione Redazione e Amministrazione**

Corso di Porta Vittoria, 8 - 20122 MILANO

tel. 02/5516108 fax. 02/54059931

email. [info@folium.it](mailto:info@folium.it) - sito. [www.folium.it](http://www.folium.it)

In copertina: Frammento - Pittore Agostino Fer



**FO  
LI  
UM**

AMBIENTE E SICUREZZA SUL LAVORO

## INTRODUZIONE (C. Collivignarelli)

Il più recente censimento dell'ISPRA indica che in Italia i siti potenzialmente contaminati sono circa 15000. I siti contaminati sono 6053, di cui 3734 presentano attività di messa in sicurezza o bonifica già avviate, mentre i siti bonificati risultano pari a 3146. I Siti di Interesse Nazionale (SIN) sono 39 e occupano una superficie a terra di circa 130.000 ettari, a cui se ne aggiungono altrettanti di aree a mare (1).

Appare evidente che il risanamento di tali aree richiede ingenti investimenti. Nel periodo 2001-2014 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha stanziato per la bonifica dei SIN oltre 1800 milioni di Euro, ai quali si sommano circa 988 milioni di Euro di stanziamenti degli Enti locali, per un totale di quasi 2800 milioni di Euro. Non sono noti gli investimenti privati negli interventi di bonifica, per i quali non esistono statistiche di riferimento. Anche in questo caso si tratta di importi elevati, dato che nel periodo 2001-2012 nei soli SIN sono stati approvati, con apposito decreto, circa n. 250 progetti di messa in sicurezza di emergenza/bonifica di iniziativa privata, per un importo equivalente a circa 1700 milioni di Euro (2).

Le cifre riportate indicano l'esistenza di un mercato potenziale considerevole che gravita attorno all'attività di bonifica dei siti contaminati, che, se messo in moto, potrebbe aiutare a uscire dalla crisi economica che attanaglia il nostro Paese. Di questo tema si è dibattuto nella Tavola Rotonda "Le bonifiche come volano per la ripresa economica", che ha avuto luogo nell'ambito del Workshop SiCon "Siti contaminati. Esperienze negli interventi di risanamento", tenutosi a Brescia in data 6-8 febbraio 2014.

Nella Tavola Rotonda è emerso che esistono numerosi ostacoli allo sviluppo degli interventi di bonifica di natura soprattutto giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria, quali, ad esempio, l'assenza di una direttiva comunitaria in tema di bonifiche, ostacoli a livello procedurale (burocratico-amministrativi), la mancanza di coordinamento tra gli Enti, la carenza di personale e competenze specifiche negli Enti locali, la crisi dell'edilizia residenziale, la difficoltà di individuare una redditività delle operazioni di bonifica.

Date l'importanza e la complessità del tema, nonché l'interesse che ha suscitato nei partecipanti al SiCon, nel marzo 2014 ha preso avvio presso l'Università di Brescia un gruppo di lavoro teso a definire delle proposte che consentano di affrontare concretamente i problemi che limitano la diffusione degli interventi di bonifica in Italia. Il Gruppo di Lavoro, i cui componenti sono indicati

nell'Appendice A, comprende esperti in campo giuridico-amministrativo, economico-finanziario e tecnico-operativo che si sono incontrati con cadenza mensile per discutere delle criticità del settore e individuare le possibili soluzioni.

Il presente documento rappresenta la sintesi dell'attività del Gruppo di Lavoro e contiene proposte in campo giuridico, amministrativo, urbanistico, tecnico-operativo, finanziario e assicurativo proposte dai singoli esperti nei settori specifici.

La natura del lavoro ha comportato che, nei vari capitoli, non tutte le soluzioni prospettate siano univoche. Riteniamo che queste discrepanze, pur relativamente modeste, richiedano ulteriori approfondimenti anche sulla base della vigente normativa nazionale ed europea.

### PROPOSTE IN CAMPO GIURIDICO (M. Chilosì)

#### Quadro normativo e prescrittivo di riferimento: sintesi

La disciplina della bonifica dei siti contaminati è principalmente contenuta nella Parte IV, Titolo V del D.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale). La "procedura ordinaria" di bonifica è regolamentata dall'art. 242, il quale, in ossequio al principio di derivazione unionale "*chi inquina paga*", pone a carico del soggetto (persona fisica o giuridica) effettivamente responsabile dell'evento l'obbligo di provvedere al risanamento ambientale del sito interessato e di sopportarne per intero i costi.

Al proprietario del sito ed agli altri soggetti interessati non responsabili è, invece, attribuita una mera facoltà, ma non l'obbligo, di avviare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale del sito. Sul proprietario dell'area inquinata in quanto tale – ossia, sul presupposto che questi non sia anche responsabile (o corresponsabile) dell'inquinamento del sito – non grava dunque alcun obbligo di intervento, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 245, comma 2, il quale stabilisce un duplice obbligo a carico di tale figura:

1- da un lato, un obbligo di informativa, consistente (stante il doppio rinvio all'art. 242 e all'art. 304, comma 2 del D.lgs. 152/2006) nella presentazione di una apposita comunicazione al Comune, alla Provincia, alla Regione e al Prefetto;

2- dall'altro, un obbligo di intervento, seppure circoscritto alle sole misure di prevenzione.

Con riferimento all'obbligo sub (2), va considerato che non in tutti i casi di contaminazione è necessario approntare delle «misure di prevenzione»; si tratta, infatti, di interventi che l'art. 240 del D.lgs. 152/2006 definisce come «le

(1) ISPRA, "Annuario dei dati ambientali – Edizione 2013" disponibile sul sito web <http://www.minambiente.it/pagina/statistiche-ambientali>

(2) Beretta G.P., "Lo stato delle attività di bonifica in Italia", Atti del Workshop SiCon 2013 "Siti contaminati. Esperienze negli interventi di risanamento", Ed. CSISA, Catania, 2013

iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia».

Quanto, infine, ai rischi di natura economica a cui è esposto il proprietario in quanto tale di un sito inquinato, occorre considerare che, secondo l'art. 253 del D.lgs. 152/2006:

\*«gli interventi di risanamento ambientale del sito «costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'Autorità competente»;

\*«le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile»;

\*«il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'Autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi».

La questione del ruolo e degli obblighi del proprietario (incolpevole) di un sito contaminato appare a tutt'oggi non completamente risolta, nonostante, sul punto, sia recentemente intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione europea con sentenza 4 marzo 2015 (3) (pronunciata nella causa C-534/13), chiarendo come nessuna vigente norma europea (nemmeno laddove attui il principio “chi inquina paga”) imponga di per sé l'attribuzione di responsabilità ambientali a carico di operatori rispetto ai quali non sia dimostrabile in concreto un nesso di causalità fra l'attività svolta e un danno ambientale. La Corte ha però ricordato come una estensione dei soggetti a vario titolo coinvolti possa (ma non debba) essere sancita dalle legislazioni dei singoli Stati membri dell'UE. Occorre nondimeno che il proprietario – alla stregua del principio probatorio del “più probabile che non” – sia effettivamente in grado di provare la propria estraneità all'evento di inquinamento, anche soltanto in termini di “aggravamento” rispetto ad una situazione esistente, attribuibile a terzi, e ciò soprattutto laddove sia subentrato nella medesima attività svolta dall'effettivo responsabile sul sito (si pensi, ad esempio, alla presenza di “sorgenti attive” di inquinamento derivanti da sottoservizi o attrezzature ammalorate), casistica considerata in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa italiana con arresti anche molto severi (v. TAR Veneto, 28 ottobre 2014, n. 1348; TAR Campania, Napoli, 2 luglio 2012, n. 3116; TAR Piemonte 21 novembre 2008, n. 2928).

La disciplina in materia di bonifiche sopra sommariamente descritta è ulteriormente specificata dall'Allegato 3 alla Parte IV del D.lgs. 152/2006, il quale descrive i criteri generali da seguire sia nella selezione, che nell'esecuzione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale, di messa in sicurezza (d'urgenza, operativa e permanente), nonché

per l'individuazione delle migliori tecniche d'intervento a costi sostenibili, oltre che dall'Allegato 1, il quale definisce gli elementi necessari per la redazione dell'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica, da utilizzarsi per la definizione degli obiettivi di bonifica.

Per le aree contaminate di ridotte dimensioni l'art. 249 stabilisce, poi, che si applichino le procedure semplificate di intervento riportate nell'Allegato 4.

Con l'art. 13, comma 1, D.L. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 116/2014, il legislatore ha, inoltre, aggiunto al Titolo V l'art. 242-bis, con il quale viene delineata una diversa procedura semplificata ed accelerata per le operazioni di bonifica e di messa in sicurezza di siti contaminati. Tale procedura è attivabile da qualsiasi “operatore interessato” a effettuare, a proprie spese, la riduzione della contaminazione dell'area ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione. In tali ipotesi, l'art. 34, comma 10-bis, lett. a), D.L. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 164/2014 ha specificato che il piano di caratterizzazione ed il progetto di bonifica non sono assoggettati alle procedure di approvazione “generali” di cui agli artt. 242 e 252 del D.lgs. 152/2006, bensì alle specifiche attività di controllo e validazione previste dall'art. 242-bis citato al fine di accertare il conseguimento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione nei suoli per la specifica destinazione d'uso.

Più recentemente, con DM 31/2015 sono state adottate procedure semplificate di bonifica e di messa in sicurezza dei punti vendita di carburante in attuazione dell'art. 242, comma 4, D.lgs. 152/2006, introducendo, per tale tipologia di siti, agevolazioni procedurali soprattutto per la fase di caratterizzazione.

Ulteriori disposizioni in materia di bonifiche, concernenti in particolare le procedure di affidamento della progettazione e della esecuzione delle opere necessarie, sono contenute nel D.lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), ora espressamente richiamato dalla L. 164/2014 di conversione del citato D.L. 133/2014 con riferimento alle “aree di rilevante interesse nazionale”.

Al quadro normativo sopra delineato si aggiungono, inoltre, alcune norme speciali relative, segnatamente, al danno ambientale (Parte VI, D.lgs. 152/2006), alle terre e rocce di scavo (DM 161/2012, all'art. 41-bis del D.L. 69/2013 convertito con L. 98/2013), alla rimozione dei rifiuti abbandonati sul e nel suolo e nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, D.lgs. 152/2006), alla relazione di riferimento nei siti soggetti ad AIA (D.lgs. 46/2014).

La normativa in materia di bonifiche (Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006 e relativi allegati) andrebbe meglio coordinata anche con quella in materia di matrici materiali di riporto (art. 3, DL 2/2012, così come modificato, da ultimo, dall'art. 41 del DL 69/2013 e dalla relativa legge di conversione 98/2013), anche attraverso il trasferimento di quest'ultima – eventualmente, mediante l'inserimento di un articolo ad hoc – all'interno della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006. Andrebbe inoltre chiarito quale procedura amministrativa si applichi nel caso in cui, dalle

(3) Per un primo commento v. Martelli, A., Bonifiche. Proprietario incolpevole: limiti di responsabilità conformi al diritto UE, Ambiente&Sicurezza n. 8 del 29 aprile 2015.

analisi eseguite sulle matrici materiali di riporto, risulti il mancato superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), ma, allo stesso tempo, il “fallimento” del test di cessione eseguito sulle stesse ai sensi del DM 5 febbraio 1998.

È opportuno ricordare, a questo proposito, che, secondo l’art. 3, DL 2/2012, «le matrici materiali di riporto che non siano risultate conformi ai limiti del test di cessione sono fonti di contaminazione e come tali devono essere rimosse o devono essere rese conformi ai limiti del test di cessione tramite operazioni di trattamento che rimuovano i contaminanti o devono essere sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l’area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute» (comma 3).

La rimozione, il trattamento e la messa in sicurezza permanente rappresentano – come appare evidente dalla formulazione stessa della norma – tre soluzioni previste in alternativa fra loro.

Tuttavia, vi è una evidente lacuna legislativa rispetto ai casi in cui il soggetto interessato opti, anziché per la rimozione (da gestirsi conformemente alla disciplina sui rifiuti), per il “trattamento” o per la “messa in sicurezza permanente”, soluzioni, entrambe, che presuppongono il mantenimento in situ dei materiali in questione. La norma, infatti, non fornisce alcuna indicazione in ordine alla corretta procedura amministrativa da seguire a tal fine. Nel silenzio della norma – e, a quanto ci consta, in assenza di precedenti giurisprudenziali e/o di circolari o linee-guida di carattere generale – occorre chiedersi se, nel caso di specie, al fine di poter realizzare l’intervento in questione, il relativo progetto debba o meno essere preventivamente approvato nell’ambito di un ordinario procedimento amministrativo di bonifica disciplinato dal Titolo V della Parte Quarta del d.lgs. 152/2006.

Numerosi elementi inducono a ritenere che, con riferimento al citato intervento, non sia applicabile la normativa in materia di bonifiche (4).

È però necessario che le incertezze interpretative e applicative sollevate dalla disciplina vigente vengano superate attraverso una normativa più chiara (la quale dovrebbe altresì indicare in modo puntuale a quali valori debba farsi riferimento ai fini del test di cessione da eseguirsi sulle matrici materiali di riporto), che individui competenze e procedure da seguire.

Occorre, infine, tenere in debita considerazione, al fine di completare il quadro regolamentare di riferimento, le normative regionali e le direttive tecniche applicabili (contenute ad esempio nei documenti redatti da ISPRA e

ISS), oltre che le prescrizioni impartite dalle Autorità competenti nell’ambito dello specifico procedimento di bonifica.

Tutto ciò posto, non si può fare a meno di notare come la normativa in materia di bonifica dei siti contaminati presenti rilevanti profili di complessità determinati, in particolare, dalla necessità di coordinare le disposizioni sopra sinteticamente richiamate con le norme speciali, di assicurare il costante adeguamento della disciplina normativa all’evoluzione tecnica e tecnologica e di modellare in maniera più elastica i procedimenti amministrativi sulle specificità delle situazioni di inquinamento e dei soggetti che provvedono al risanamento. La complessità, l’incertezza e l’instabilità del dato normativo danno luogo, peraltro, a prassi amministrative e interpretazioni delle norme applicabili divergenti e non allineate da Ente a Ente e, quindi, ad un elevato tasso di contenzioso.

A ciò si aggiungano i seguenti più specifici profili di criticità.

### **Problematiche di natura giuridica**

1. L’incapacità, soprattutto da parte dei Comuni più piccoli, di condurre in modo corretto ed efficace il procedimento porta ad un rallentamento delle operazioni ed alimenta ulteriormente il contenzioso.
2. L’attivazione delle procedure semplificate non è ancora prevalente, sia in ragione degli ostacoli frapposti al ricorso a tali procedure da disposizioni tanto oscure, quanto poco ambiziose, sia in ragione della incertezza dei rischi che tanto la Pubblica amministrazione, quanto i privati che vi accedano debbono preventivare (“semplificazione complicante”: cfr. Parere del Consiglio di Stato in sede consultiva n. 3052 del 7 ottobre 2014).
3. L’avvio dei procedimenti avviene prevalentemente ad istanza di parte e/o dopo moltissimi anni dall’evento inquinante, con la conseguenza che tanto l’individuazione del responsabile della situazione di inquinamento, quanto, ove il responsabile sia noto, l’imputazione al medesimo degli oneri della bonifica, diviene pressoché impossibile; è evidente la difficoltà per l’Amministrazione di intervenire tempestivamente e di impedire operazioni immobiliari/societarie elusive, oltre che di gestire i procedimenti nell’ambito di procedure concorsuali.
4. Nelle ipotesi di cui al punto precedente, gli oneri della bonifica ricadono sul proprietario incolpevole e/o sulla collettività e, a distanza di molti anni dall’evento che ha determinato la contaminazione, i costi legati alla messa

(4) Ed infatti:

a) manca, nella fattispecie, il presupposto indefettibile per l’applicazione della citata disciplina di cui al Titolo V della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006, consistente nel superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) o, quanto meno, delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC);

b) in sede di discussione del disegno di legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, il Senato aveva approvato, in data 25 luglio 2014, un emendamento mediante il quale, fra le altre cose, aveva proposto di integrare il testo dell’art. 3 del DL 2/2012 inserendo, dopo le parole «devono essere rimosse o», l’inciso «in alternativa, attivando le procedure di cui al titolo V, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152». In altre parole, questo inciso prevedeva espressamente di assoggettare alle procedure disciplinate dalla

normativa in materia di bonifica dei siti contaminati (Titolo V della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006 e relativi allegati) anche gli interventi di messa in sicurezza permanente delle matrici materiali di riporto, a prescindere dal superamento delle CSC (circostanza, quest’ultima, che avrebbe infatti di per sé richiesto l’attivazione delle suddette procedure). Questo emendamento, tuttavia, non è stato mantenuto nel testo definitivo della legge di conversione del DL 91/2014 e, di conseguenza, il suddetto inciso non è stato inserito nell’art. 3 del DL 2/2012. Ciò conferma ulteriormente la volontà del legislatore di escludere dal campo di applicazione della disciplina in materia di bonifiche gli interventi di messa in sicurezza permanente delle matrici materiali di riporto.

in sicurezza del sito ed all'adozione di misure di prevenzione aumentano a livelli spesso abnormi.

5. Le problematiche connesse all'accertamento dei precisi contorni di un evento di inquinamento, alla sua datazione ed all'individuazione del responsabile accrescono la presenza di siti contaminati "orfani" e di siti contaminati "ignoti".
6. La sostanziale impossibilità per il proprietario incolpevole o per il soggetto altrimenti interessato ad effettuare la bonifica di stabilire in anticipo tempi e costi necessari per la conclusione del relativo procedimento (oltre che di verificare la effettiva convenienza del ripristino del sito in relazione all'uso del suolo progettato) disincentiva l'attivazione dei procedimenti: a questo proposito, va rilevato che il ruolo e le responsabilità del proprietario o del gestore dell'area incolpevoli rispetto all'adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza o di prevenzione ed all'ottemperanza dell'obbligo di comunicazione non sono stati definiti con sufficiente certezza né dal legislatore, né dalla giurisprudenza (che pure tende sempre più spesso a coinvolgere il proprietario dal punto di vista economico); sussistono, poi, ulteriori incertezze in ordine alla nozione del "rischio di aggravamento" idoneo a determinare l'obbligo del proprietario incolpevole di attivarsi ed alla diversa nozione di contaminazioni storiche "statiche", che non comportino, quindi, un "rischio immediato per l'ambiente e per la salute pubblica" (art. 242, comma 11);
7. I procedimenti da attivarsi e le misure da adottarsi in presenza di contaminazioni da sostanze pericolose per le quali non siano stati fissati valori di concentrazione soglia di contaminazione (sostanze "non tabellate") non sono ad oggi disciplinati in maniera sufficientemente dettagliata; le disposizioni relative alla c.d. "relazione di riferimento" applicabili alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale determinano ulteriori problemi di coordinamento con la disciplina delle bonifiche, con particolare riferimento alle sostanze non tabellate.
8. Salvo che per alcune Regioni, nelle quali sono state istituite apposite "anagrafi", non esistono informazioni complete, aggiornate ed ordinate circa l'identificazione e perimetrazione dei siti con inquinamento diffuso; non risulta, inoltre, vi siano dati relativi ai valori di fondo naturale per le sostanze presenti in natura (il tentativo di regolamentazione avanzato in materia nell'estate del 2014 non ha visto la luce).
9. Infine, nell'attuale contesto di grave crisi, assume rilevanza specifica la difficoltà di reperire risorse economiche, pubbliche e private, per avviare e portare a termine le procedure di bonifica.

### Possibili rimedi

Al fine di ricomporre i profili sopra richiamati, appare a nostro avviso opportuno:

\* riformare gli artt. 185 e 239, D.lgs. 152/2006, chiarendo meglio il rapporto tra disciplina generale in materia di bonifica dei siti contaminati e normativa applicabile in ipotesi di abbandono di rifiuti, interventi di bonifica disciplinati da leggi speciali e siti caratterizzati da inquinamento diffuso, e inserire norme di coordinamento

tra la disciplina delle bonifiche e le norme speciali, specialmente quella sul "danno ambientale" e quella sulle "matrici materiali di riporto";

\* rivedere, laddove conferite, le deleghe ai Comuni in rapporto alle loro dimensioni e prevedere misure di supporto per i Comuni più piccoli attraverso l'istituzione di organismi tecnico-amministrativi regionali o provinciali;

\* semplificare ulteriormente i procedimenti destinati a risolvere situazioni di inquinamento caratterizzate da minore complessità (oltre alle casistiche già disciplinate riguardanti siti di ridotte dimensioni, siti soggetti all'art. 242-bis, stazioni carburanti), chiarendone in modo preciso il contenuto e l'ambito di applicazione;

\* quanto alle contaminazioni storiche "statiche", inserire misure premiali a favore di chi, seppur tardivamente, faccia emergere la situazione di inquinamento;

\* chiarire definitivamente i limiti della responsabilità patrimoniale del "proprietario incolpevole" che abbia assunto l'iniziativa di avviare il procedimento di bonifica, limitandola al valore del sito, tenendo peraltro in debita considerazione, nell'ambito di un giusto bilanciamento, i doveri sociali derivanti dal diritto di proprietà;

\* incentivare l'utilizzo dell'Accordo di programma disciplinato dall'art. 246, comma 1, al fine di consentire ai "soggetti obbligati" ed ai "soggetti altrimenti interessati" (quali i gestori di un sito qualificabile come produttivo, i titolari di diritti reali diversi dalla proprietà o di diritti di godimento ed i soggetti coinvolti nell'eventuale cessione a qualsiasi titolo del sito inquinato) di concordare con le Amministrazioni competenti modalità e tempi di esecuzione degli interventi di risanamento ambientale necessari, coordinandoli formalmente con tutte le future esigenze edificatorie e produttive dell'area;

\* individuare con maggior precisione i valori di concentrazione soglia di contaminazione, al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, con riferimento non solo alla destinazione, alternativamente, residenziale o produttiva del suolo (attuali tabelle A e B), ma anche ad usi del suolo "misti", ed adottare il regolamento sulle aree agricole da troppo tempo atteso (in ogni caso, da quanto consta, di prossima emanazione); in alternativa, potrebbero essere fornite indicazioni interpretative su quali ipotesi ricadano in tabella A e quali in tabella B, avuto riguardo alla destinazione prevalente o mista e/o alla destinazione più sensibile; potrebbe essere efficace, a tale proposito, prevedere un coordinamento, a livello normativo o procedimentale, tra procedimento ambientale e procedimento urbanistico;

\* adottare, a prescindere dalla emanazione di una direttiva unionale in materia, una norma generale sul consumo di suolo, che limiti o ponga in via subordinata - anche attraverso l'utilizzo di strumenti di valutazione preventiva - il consumo di nuovo suolo, incentivando la bonifica dei siti contaminati e la riqualificazione delle aree urbane dismesse;

\* modificare il regime sanzionatorio relativo alla "omessa bonifica", includendovi la condotta di chi non dia impulso al procedimento;

\* definire in modo maggiormente dettagliato il procedimento da seguire relativamente alle sostanze "non tabellate", limitando, seppur senza eliminarlo, il potere discrezionale della P.A., ad esempio individuando le

modalità con cui identificare le CSC da prendere in considerazione nel caso specifico al fine di valutare la effettiva necessità di attivare un procedimento di bonifica, senza necessità di coinvolgere l'Istituto Superiore di Sanità (mediante analisi di rischio sito-generica, perizia tossicologica o altro);

- \* completare, su tutto il territorio nazionale, a livello regionale, la ricognizione dei siti con inquinamento diffuso e dei relativi valori di fondo naturale per le sostanze presenti in natura;

- \* chiarire la possibilità di applicare l'analisi di rischio ai rifiuti;

- \* assicurare preventivamente - ad esempio mediante strumenti economici, garanzie, obblighi assicurativi - la disponibilità di risorse, al termine di un'attività industriale, per provvedere al ripristino ambientale di un sito industriale;

- \* incentivare, attraverso strumenti di "marketing territoriale" come quelli avviati in Regione Lombardia, l'allocazione dei siti bonificati al fine di reperire le risorse economiche necessarie alla realizzazione di progetti di sviluppo, soprattutto per quanto concerne i siti "orfani" e quelli suscettibili di una riconversione.

## PROPOSTE IN CAMPO URBANISTICO (M. Tira)

### Premessa

Le città italiane sono entrate da qualche anno in una fase del tutto nuova rispetto alle precedenti. Questa fase si apre dopo alcuni decenni in cui le città hanno accompagnato un ciclo economico sostanzialmente espansivo, tradotto in una progressiva estensione dei territori urbanizzati.

Oggi, quanto sta accadendo nell'economia italiana, nel quadro della crisi economica globale e strutturale, comporta per le comunità locali il fatto di non potere più contare, e probabilmente mai più contare, sui fattori tradizionali di crescita e di trasformazione urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari, e dalle ricadute che tali investimenti potevano generare sui singoli territori.

Nel futuro, in regime di risorse scarse, riuscirà a emergere chi sarà in grado di proporre fattori di qualità piuttosto che di quantità.

La crisi dello sviluppo quantitativo dovuta a una crisi di risorse sia pubbliche sia private, coniugata alla crisi della domanda per il tipo di prodotto che il mercato era abituato ad offrire, può diventare l'opportunità per riprogettare la città sulla base di modelli più vicini alle necessità dei cittadini in tutte le loro articolazioni individuali, sociali e materiali. Una riprogettazione in cui i termini qualità, welfare urbano, sostenibilità non siano solo dei titoli retorici e in cui le risorse che il corpo sociale può mettere in campo vengano indirizzate a vantaggio di tutti.

Il tema della rigenerazione riguarda la città nel suo insieme, dal centro storico alla città diffusa, ed è necessario prefigurare modelli di sviluppo fino ad ora sostanzialmente inesplorati, ma di cui possono intravedersi i contorni, ben sapendo che la rigenerazione urbana richiede un insieme d'interventi sincroni allo sviluppo economico, a partire

dalle caratteristiche del contesto territoriale di riferimento nell'ottica della costruzione di una strategia di sviluppo economico locale.

### Quadro normativo.

Alcune proposte operative dal versante urbanistico: verso la crescita zero (5)

La recente proposta di legge governativa sulla riduzione del consumo di suolo (dicembre 2013), evoluta nel D.d.L. 2039/2014 presentato unitariamente dalle Commissioni VIII-Ambiente e Territorio e XIII-Agricoltura, conferma l'obiettivo europeo di ridurre il consumo di suolo arrivando nel 2050 alla crescita zero. Obiettivo da perseguire in tempi lunghi ed attraverso tappe intermedie, secondo limiti e scadenze che vengono demandati a successivi atti e documenti concordati tra Governo centrale e Regioni. Si tratta tuttavia di meccanismi complessi, che rendono ancora incerto l'esito parlamentare di un disegno di legge di tale ambizione.

Intanto le Regioni legiferano sulla stessa materia e la L.R. della Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), entrata in vigore il 1 dicembre 2014, da un lato impedisce la trasformazione di nuovi suoli agricoli o naturali, ma di fatto congela, consentendone teoricamente la realizzazione, i circa 510 km<sup>2</sup> di ambiti di trasformazione previsti dai Piani urbanistici vigenti. Obiettivo vero della legge è infatti, nel breve periodo, l'accelerazione della realizzazione delle previsioni di detti ambiti, probabilmente nella speranza di riattivare il mercato edilizio.

Del resto difficilmente il mercato immobiliare potrà ripartire, proprio a causa del surplus di offerta, ma tale possibilità teorica costituisce un'ulteriore ipotesi per le operazioni di rigenerazione urbana.

Siamo lontani quindi dagli incentivi alla ricostruzione sul costruito, per la quale non sembrano esserci reali meccanismi, nemmeno in via sperimentale.

In ogni caso, la tendenza della normativa sarà certamente verso una maggiore attenzione alle scelte di urbanizzazione di nuove aree, la quale dovrà essere preceduta da una valutazione della indisponibilità di aree già urbanizzate suscettibili di trasformazione.

### Possibili rimedi

Alcune proposte operative dal versante urbanistico: la rigenerazione come intervento di pubblico interesse.

Dopo 50 anni di piani orientati a governare lo sviluppo tocca ora ai piani della rigenerazione.

Anche l'apparato strumentale va cambiato orientandolo sui nuovi obiettivi (riduzione consumo di suolo, rigenerazione urbana, riqualificazione aree dismesse, rinnovo edilizio, sostenibilità energetica e ambientale) e sull'imprescindibile emergenza della semplificazione delle procedure.

Le difficoltà del mercato infatti impongono uno snellimento delle procedure, proprio per far fronte alla possibilità di operare nel campo della rigenerazione che è di per sé tecnicamente più complessa della costruzione su nuove aree. È inoltre necessario ripensare il meccanismo di

(5) La legge (es. legge regionale lombarda) parla di consumo del suolo ma usa anche il termine crescita zero, all'art. 2: "Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero".

contribuzione delle trasformazioni urbanistiche alla “costruzione della città pubblica”, essendo il sistema attuale non idoneo ad operare in un contesto di rigenerazione.

Occorre rimettere in circolazione le aree dismesse, eliminando o riducendo il peso della rendita fondiaria. Questa la procedura suggerita, da inserire nelle nuove leggi in corso di approvazione e nelle procedure di pianificazione:

\* In sede legislativa va stabilito che gli interventi di rigenerazione considerati strategici per la città possono essere classificati di pubblico interesse; la L. 11 novembre 2014, n. 164, (Conversione, con modificazioni, del D.L. 11 settembre 2014, n. 133 “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), prevede la fattispecie all'art. 17 “Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni”;

\* il Comune mediante piano operativo individua gli ambiti di rigenerazione considerati strategici e li classifica di pubblico interesse;

\* il Comune perseguendo lo scopo di acquisire aree e/o servizi di pubblico interesse, ma anche allo scopo di un miglioramento ambientale, mette in gara gli interventi più significativi indicando i criteri di qualità e gli obiettivi pubblici prioritari riferiti alle singole aree (parametri urbanistici ed ambientali, servizi e dotazioni pubbliche necessari studiati caso per caso) e sollecitando gli operatori ad intervenire;

\* i soggetti interessati presentano un progetto rispondendo ai criteri di qualità e indicando anche l'indennità di esproprio dell'area, i costi di demolizione e bonifica, per l'adeguamento infrastrutturale, la dotazione di servizi pubblici e social housing, gli oneri di pre-urbanizzazione ed urbanizzazione, eventuali extra-oneri;

\* i progetti vengono selezionati con procedura di evidenza pubblica e approvati attraverso Accordo di programma;

\* al proprietario dell'area rimane comunque il diritto di prelazione.

### **Procedure semplificate per l'approvazione dei progetti di riqualificazione delle aree e immobili di rigenerazione.**

Gli interventi di riqualificazione di aree e immobili dismessi, anche non strategici, vanno agevolati semplificando ed abbreviando le procedure di approvazione, eliminando le lunghe e complesse trattative tra pubblico e privato e garantendo agli operatori la certezza dei risultati.

I principali passaggi per andare in questa direzione sono:

1- emanazione da parte delle Regioni di un atto amministrativo o legislativo nel quale si definiscono modalità e parametri per gli interventi di rigenerazione urbana:

\* mantenimento del volume esistente per l'edilizia civile, salvi i casi nei quali si dimostra utile aumentare la densità;

\* possibile riduzione dei volumi per gli edifici industriali (i grandi capannoni dove non si può mantenere lo stesso volume);

\* contrattazione libera delle destinazioni d'uso;

\* definizione di standard urbanistici di tipo prestazionale, incluse le quote di social housing;

2- adozione di protocolli di qualità e di sostenibilità urbanistica, sociale, economica, culturale, energetica ed ambientale. Buoni esempi in questa direzione sono la Matrice e il Protocollo AUDIS per la scala urbana e le diverse certificazioni (LEED, Casa Clima, Itaca, ecc.) per la scala edilizia;

3- sviluppo del progetto urbanistico-edilizio mediante concorso, sulla base dei parametri e dei protocolli citati;

4- bonifiche che devono poter rientrare negli oneri primari, come costo di preurbanizzazione (vedi piano strutturale di Firenze e normativa regionale lombarda);

5- possono essere introdotti sgravi fiscali per il recupero del patrimonio edilizio esistente;

6- definire tempi di attuazione della procedura contingentati, mediamente circa sei mesi dalla presentazione dei progetti;

7- libertà di adesione alla nuova procedura da parte del proponente; chi non ritenesse valido o utile rispettare i criteri definiti, potrebbe continuare a passare per le procedure tradizionali.

### **PROPOSTE IN CAMPO AMMINISTRATIVO (A. Capretti)**

#### **Premessa**

Di seguito si propongono alcune riflessioni sul tema delle bonifiche di siti contaminati che derivano dall'esperienza maturata nell'ambito della mia attività nel Comune di Brescia, nel cui territorio è inserito, tra gli altri, il Sito di Interesse Nazionale (SIN) “Brescia – Caffaro”.

Con la pubblicazione del Decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (DM 471/1999) sono stati definiti i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, introducendo per la prima volta con una legge nazionale, i valori di concentrazione limite accettabili per le sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, in relazione alla specifica destinazione d'uso del sito.

Il DM 471/1999, ed in particolare l'art. 9, ha di fatto determinato l'avvio per molti siti industriali e produttivi, di un'azione di autocontrollo capillare senza precedenti.

Questo aspetto non è di secondaria importanza in quanto prima dell'entrata in vigore del DM 471/1999, le esperienze sulle bonifiche avevano interessato casi isolati e non vi erano procedure organiche e consolidate nella gestione del complesso tema (6).

Pertanto, se da un lato le attività produttive hanno esposto l'ambiente a pressioni/interferenze ambientali a partire dai primi anni del secolo scorso (come nel caso specifico del Comune di Brescia), di una normativa completa ed organica di riferimento si è potuto disporre solo recentemente, in quanto il DM citato è entrato in vigore solo alla fine del 1999.

A partire da questa data si è osservata una notevole difficoltà nell'applicazione della normativa in relazione alla estrema complessità dell'argomento e ai differenti aspetti affrontati quali ad esempio quello amministrativo, tecnico e scientifico. Con l'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) la normativa è stata ulteriormente aggiornata e, a conferma della complessità dell'argomento, le disposizioni normative originarie hanno subito numerose modifiche ed integrazioni ad opera di successivi provvedimenti che ne hanno ridisegnato il contenuto, così come numerosi sono stati i provvedimenti emanati in attuazione delle singole parti dello stesso decreto legislativo.

Al proposito, a mio avviso, la critica spesso mossa in particolare agli Enti responsabili dei procedimenti amministrativi, di ingiustificata lentezza (burocrazia), non considera con il giusto peso la complessità dell'argomento che ha visto anche la parte tecnico-scientifica in difficoltà. Di seguito avanzo qualche semplice proposta o, meglio, qualche spunto propositivo di riflessione.

### **Possibili rimedi**

Dal punto di vista tecnico il cammino iniziato con il DM 471/1999, e continuato dopo la sua abrogazione, non si è ancora concluso, molte incertezze si osservano ancora nella individuazione condivisa delle tecniche di bonifica e di messa in sicurezza da porre in atto. Al proposito si potrebbe procedere prendendo spunto dalle procedure applicate

nell'ambito delle Autorizzazioni Integrate Ambientali attraverso l'individuazione delle Best Available Techniques nella definizione delle quali, nel caso delle bonifiche, dovrebbe essere inserito anche l'aspetto economico (7) e finanziario ormai di rilevante importanza. Infatti se i primi anni di vita del DM 471/1999 erano caratterizzati da un periodo nel quale gli aspetti economici e finanziari legati alle bonifiche erano ritenuti secondari perché, in termini semplificati, o nel privato e nel pubblico (in via sostitutiva) le risorse economiche potevano essere reperite, oggi la situazione è radicalmente cambiata in virtù della crisi economica che sta investendo sia il settore privato che il pubblico e l'aspetto economico e finanziario relativo alla esecuzione delle bonifiche ora ha acquisito un peso rilevante quasi determinante.

Anche dal punto di vista scientifico il cammino non si è concluso, e porto ad esempio la procedura dell'analisi del rischio prevista dal D.lgs. 152/2006 per la definizione delle Concentrazioni Soglia di Rischio nell'ambito della bonifica. Su questo argomento c'è ancora incertezza sia sui codici di calcolo da utilizzare che non hanno ancora avuto una ufficiale validazione a livello nazionale, sia sulla complessità di applicazione degli stessi. Mi pare significativo richiamare la complessità nella definizione delle grandezze sito specifiche e la poco chiarita sovrapposizione tra le competenze di tipo ambientale e quelle di tipo sanitario. Uno sforzo maggiore in questa direzione potrebbe essere effettuato dai soggetti a diverso titolo competenti per ridurre la complessità nell'applicazione di questa procedura di fondamentale importanza nella definizione degli obiettivi di bonifica.

Tra le criticità dell'attuale normativa (D.lgs. 152/2006) che creano maggiori problemi applicativi nel territorio del Comune di Brescia, richiamo le procedure di bonifica delle acque sotterranee ed in particolare quanto stabilito dall'Allegato 1 del Titolo V della Parte IV - "Criteri generali per l'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica". Infatti l'aver stabilito che "... Pertanto in attuazione del principio generale di precauzione, il punto di conformità deve essere di norma fissato non oltre i confini del sito contaminato oggetto di bonifica e la relativa CSR per ciascun contaminante deve essere fissata equivalente alle CSC di cui all'Allegato 5 della parte quarta del presente decreto" sta creando notevoli difficoltà nell'effettuazione delle bonifiche delle acque sotterranee in particolare in siti inquinati di ridotte dimensioni. Questo aspetto dovrebbe essere portato all'attenzione del legislatore e degli organismi nazionali competenti al fine di individuare idonei correttivi per eliminare le criticità applicative osservate nell'ambito di diversi procedimenti di bonifica.

(6) E' ben vero quanto disposto, in senso abrogativo, dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4: "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale". Ma il D.M. 471/1999 ha comunque avuto una significativa influenza in sede storica.

(7) Va però ricordato che In Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 35 del 12/02/2009 sono state pubblicate le Linee guida sugli aspetti economici e sugli effetti incrociati, corposo documento di 92 pagine nel quale si tratta non solo degli effetti economici ma anche degli "effetti

ambientali incrociati" (Cross-Media Effects), strumento utilizzato per descrivere gli effetti ambientali nei casi di inquinamento più complessi, in particolare per poter valutare l'effetto dovuto contemporaneamente a più inquinanti che rilasciano in uno stesso o più corpi ricettori.

**PROPOSTE IN CAMPO TECNICO-OPERATIVO (R. Bellini, C. Bertocchi, S. Cavallari)****Premessa**

La contaminazione di aree urbanizzate e la relativa necessaria riqualificazione riveste oggi carattere di prevalenza per molteplici aspetti: salute pubblica, onerosità degli interventi, articolate e complesse procedure di caratterizzazione e bonifica da integrare con altri procedimenti edilizi ed urbanistici.

È necessario un maggior coordinamento tra i procedimenti urbanistici/edilizi (che guidano gli interventi realizzativi) e quelli ambientali (che curano tra i diversi aspetti amministrativi anche quelli delle bonifiche). Purtroppo però ci si trova di fronte a materie le cui competenze oggi sono afferenti a diverse strutture in quanto solo la pianificazione territoriale è materia la cui potestà legislativa è concorrente (Stato e Regioni) mentre l'ambiente è di esclusiva competenza dello Stato.

Per le aree in trasformazione, nell'ottica dell'azzeramento del consumo di nuovo suolo, in particolare per quanto riguarda le aree produttive dismesse, le aree degradate, abbandonate o da convertire, si ritiene necessario un coordinamento a livello nazionale fra la normativa urbanistica/edilizia e la normativa ambientale.

Si ritiene altresì utile attribuire alla VAS l'importante ruolo di inquadramento territoriale finalizzato alla conoscenza del territorio e allo stato dell'ambiente per mettere in luce le situazioni critiche e controllarne gli usi e sviluppi che verranno definiti nei vari livelli di pianificazione e programmazione (es. PTCP e PGT).

**Problematiche di natura tecnico-operativa**

\* Impossibilità di effettuare stime e valutazioni preventive per valutare la fattibilità e sostenibilità dell'intervento, per una non sempre completa certezza dell'iter progettuale, amministrativo e quindi esecutivo.

\* Difficoltà di eseguire e concludere la fase di caratterizzazione a causa di mancanza di certezze sulle modalità di indagine e per via delle richieste di integrazioni e di dettagli (da valutare ed approvare in Conferenza di Servizi), finalizzati a conoscere la situazione ma non contestualizzate con il progetto di utilizzo dell'area. Aspetto ricorrente ad esempio all'interno delle aree SIN Brescia.

\* Mancanza di coordinamento fra le destinazioni d'uso indicate per la definizioni dei limiti (di colonna A e B, Tab. 1, All. 5 al Titolo V del D.lgs. 152/2006) e gli usi fissati dai piani urbanistici.

\* Mancanza di uniformità di approccio alla tematica da parte dei diversi dipartimenti provinciali delle Arpa.

\* Mancanza di un riferimento certo (Università? Ispra?) in merito alle tecnologie di indagine e di trattamento. Spesso ci deve affidare ai fornitori.

**Possibili rimedi****1) Conoscenza e pianificazione: le potenzialità della VAS in termini di prevenzione e programmazione.**

Occorre coordinare la Parte IV "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" con la Parte II "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)" del D.lgs 152/2006 e smi

Ciò, con particolare riferimento ad un maggior e più esteso raggio d'azione della procedura di VAS che potrebbe utilmente farsi carico, nei diversi livelli di impiego, di anticipare/espletare la presa di coscienza/trattazione di tematiche ambientali come quelle in oggetto (bonifiche delle matrici ambientali) che possono influenzare, anche fortemente, lo sviluppo urbano e extraurbano di un territorio.

La conoscenza dei siti contaminati (e/o potenzialmente contaminati) non è ad oggi esaustiva anche in considerazione del fatto che molti casi di inquinamento emergono alla dismissione delle attività in essere, oppure per caso fortuito (indagini condotte da terzi).

La procedura di formazione e modifica di un Piano/Programma è soggetta a Valutazione Ambientale Strategica (VAS). In carenza di informazioni utili relative alle aree produttive (che potenzialmente rappresentano la prima fonte di possibile inquinamento e comunque di esposizione a rischio nei confronti delle matrici ambientali) o alle aree di possibile riconversione presenti su un territorio comunale, in funzione delle loro specificità e delle attività condotte nel tempo (storico) la VAS potrebbe essere un valido strumento a carattere conoscitivo. Nelle sue articolazioni che ricomprendono i diversi gradi di pianificazione (regionale, provinciale, comunale) la VAS, che accompagna la formazione dei diversi Piani/Programmi antecedentemente alla loro adozione/approvazione, potrebbe contenere alle differenti scale di piano tutte le fasi conoscitive in tema di bonifica.

A scala Regionale attraverso i necessari rimandi/recepimenti all'anagrafe dei siti contaminati, nella pianificazione territoriale a scala provinciale attraverso il recepimento/trasposizione cartografica degli stessi siti e delle situazioni di contaminazione diffusa e/o che interessano più Comuni, a scala comunale attraverso approfondimenti ambientali a supporto dei PGT che trattino la materia delle bonifiche inquadrandola a scala locale e fornendo gli indirizzi dispositivi/d'azione per i singoli interventi attuativi, nell'ambito della VAS di questi ultimi, con il fine di anticipare/inquadrare la trattazione specifica del tema prima delle fasi di adozione/approvazione dei piani attuativi urbanistici nonché delle singole pratiche edilizie.

Come noto il processo di VAS prosegue anche dopo l'approvazione del piano/programma con la fase di attuazione del piano di monitoraggio. Nello stesso potrebbero convergere parametri non solo limitati alla verifica dell'efficacia/efficienza delle scelte di piano bensì anche a misurare lo stato dell'ambiente alle diverse scale di piano.

Si potrebbero infatti proporre monitoraggi ad hoc (non solo su singoli casi ma a più vasta scala) affinché, unitamente alla conoscenza scientifica riferita alle tipologie di attività condotte all'interno dei diversi ambiti del cosiddetto "secondario" (luoghi della produzione/artigianato/industria, ecc.), sia possibile prevenire/individuare emergenze di carattere ambientale ed introdurre policy per il corretto prosieguo delle attività con particolare riguardo al loro possibile impatto in termini precauzionali, proprio in funzione delle esperienze sin qui acquisite negli anni (due diligence ambientale).

Per questo aspetto la recente modifica della normativa sull'AIA (DM 272/2014 recante le modalità per la

redazione della relazione di riferimento di cui all'art. 5 comma 1 lettera v-bis) del D.lgs. 152/2006) dovrebbe aiutare nella conoscenza delle attività potenzialmente inquinanti, per il momento si tratta però delle sole aziende soggette ad AIA. Si propone che tale approccio metodologico venga presto esteso quantomeno in termini di verifica preventiva da parte di tecnici abilitati anche nei confronti delle altre numerose attività non soggette ad AIA (una prima estensione potrebbe, a titolo di esempio, essere fatta verso le attività soggette ad AUA).

## **2) Riferimenti normativi e Concentrazioni Soglia di Contaminazione/Rischio: il possibile valore aggiunto nei Piani/Programmi.**

La mancanza di una destinazione urbanistica spesso rende difficile le operazioni di individuazione delle CSC.

I Piani e Programmi devono definire, in funzione delle strategie territoriali e di pubblica utilità (crescita demografica auspicata in un determinato arco temporale, creazione di polo del settore secondario o terziario, necessità di servizi con possibile funzione di polo attrattore, etc.), quali sono di massima le vocazioni delle aree oggetto di recupero e fissare i limiti di riferimento (CSC o CSR); fa parte della strategia di un Piano. I Piani e Programmi devono poter fissare standard di qualità dei suoli nelle diverse aree.

Con quali criteri inattuabili per evitare che si sospetti di favoritismi o di intralcio?

Si rimanda alle proposte in campo giuridico.

## **3) Aree dismesse/abbandonate: oneri e fondo per le bonifiche.**

Nei casi di interventi finanziati da fonti Governative o Regionali (in particolare in concomitanza di inadempienza dei privati con eventuale acquisizione pubblica delle aree per il principio dell'onere reale), analogamente a quanto recentemente introdotto dalla L. 164/2014 (8) per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, oppure dalla L.R. della Lombardia 12/2005 per il Fondo Aree Verdi, è pensabile che i Comuni possano destinare una percentuale dei proventi di cui all'attività edilizia (di interventi sopra una determinata soglia, da stabilire) ad un fondo regionale per intervenire nelle bonifiche. Gli interventi realizzati nei siti bonificati dovranno prevedere, tra le altre, funzioni di pubblica utilità (alloggi a canone calmierato, officine per giovani imprenditori a livello di startup, etc.).

## **4) Possibilità di governare le procedure urbanistiche e, contestualmente, le problematiche ambientali: gli accordi di programma.**

La procedura urbanistica attende la conclusione delle procedure "ambientali". In molti casi non c'è una regia delle procedure e quindi si ingenera una dispersione di energie con conseguente allungamento dei tempi ed in alcuni casi duplicazione dei procedimenti. Alla fine si ottiene grande incertezza sui tempi dei procedimenti.

L'Accordo di programma di cui al D.lgs. 267/2000, art. 34 (9), rappresenta un valido strumento anche per la tracciabilità dell'impiego delle risorse finanziarie. E' comunque possibile perseguire lo stesso obiettivo rafforzando lo strumento della Conferenza di Servizi di cui alla L. 241/1990 introducendo l'incentivazione ad una procedura unica che si faccia carico di armonizzare in Conferenza dei Servizi tutte le varie competenze coinvolte (urbanistica, ambiente, edilizia privata, energia, paesaggio...) (sull'utilità dell'Accordo di programma cfr. anche il contributo di M. Chilosi). La normativa ad oggi propone procedimenti unici ma distinti per materia. La correlazione tra gli stessi sarebbe auspicabile al fine di esprimere energie professionali tra loro diverse in un obiettivo comunque unitario.

## **5) Interventi edilizi ed iter incerto: procedimento edilizio unico e Direzione Lavori competente.**

In particolare quando trattasi di interventi privati con contestuale necessità di interventi di bonifica, le procedure e i tempi risultano difficilmente programmabili e correlabili alle esigenze imprenditoriali legate agli interventi edilizi e/o urbanistici. In questi casi (anche minori rispetto a quelli trattati con lo strumento dell'Accordo di programma di cui al punto precedente) sarebbe utile avere la possibilità di ricomprendere anche gli aspetti "ambientali" nella procedura edilizia con obbligo di verifica del raggiungimento degli obiettivi di bonifica prima delle nuove costruzioni.

Il Progetto definitivo edilizio deve già contenere la parte specifica in tema di bonifica. Può essere utile inoltre prevedere possibilità di Analisi del Rischio (AdR) conclusiva in caso di contaminazione residua nel sottosuolo (o anche solo valutare mobilità inquinanti). La competenza anche in materia di rifiuti/bonifica deve essere un obbligo per la Direzione Lavori, in alternativa, la stessa Direzione Lavori deve essere composta anche da un esperto per la parte ambientale, senza il quale il progetto non è approvabile.

È necessario definire le modalità autorizzative (es. permesso di costruire edilizio ambientale) e fissarne i contenuti (es. risultati indagini, progetti, modalità di controllo, AdR ecc).

È necessario favorire inoltre l'uso delle relazioni asseverate in modo da far responsabilizzare i professionisti incaricati per ridurre i controlli da parte delle P.A.

## **6) Controlli della P.A.: tecnico indipendente e terzo incaricato di pubblico servizio.**

Spesso si assiste negli uffici pubblici (in particolare nelle piccole realtà con limitate risorse e organizzazione) alla mancanza di personale qualificato (a rispondere alle competenze ambientali oggi indispensabili). Una Pubblica amministrazione (P.A.) deve poter prevedere la nomina di un tecnico esperto (con ruolo di collaudatore in corso d'opera o controllore terzo) incaricato di pubblico servizio e remunerato dalla PA per seguire tutti i passi (comprese

(8) DL 12 settembre 2014, n. 133 coordinato con la legge di conversione 11 novembre 2014, n. 164 "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" in GU Serie Generale n.262 del 11-11-2014 - SO n. 85.

(9) Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in GU n.227 del 28-9-2000 - SO n. 162 - ART. 34 "Accordi di Programma"

modifiche/varianti, smaltimenti, controllo analisi ecc). Nell'appalto il costo del tecnico deve essere ricompreso nel quadro economico in modo che il costo non ricada sulla PA, a cui rimane la scelta e l'attribuzione dell'incarico. Potrebbe utilmente essere previsto l'obbligo da parte del tecnico stesso di concordare con gli Enti coinvolti e soprattutto con ARPA la procedura ed i controlli previsti. Nonché l'obbligo di mantenere costantemente informati tutti gli Enti coinvolti (anche magistratura per aspetti di anticorruzione e antimafia).

#### **7) Formazione: obbligatorietà dell'aggiornamento**

È indispensabile la preparazione/aggiornamento dei tecnici che si occupano di bonifiche: mediante la formazione specifica e l'aggiornamento obbligatorio (analogamente agli aspetti della sicurezza sui luoghi di lavoro) (10).

### **PROPOSTE IN CAMPO ECONOMICO (A. Savoldi, C. Scarpa)**

#### **Premessa**

Lo sforzo economico richiesto per la realizzazione degli interventi di bonifica mal si concilia con la scarsità di risorse pubbliche e private da destinare a questa attività.

Sebbene in teoria la cura della salute pubblica sia una priorità assoluta, nella realtà esistono una serie di fattori che di fatto inducono a considerare dei trade-off, ovvero di bilanciare il rispetto di questo principio con il perseguimento di altri fini. Perciò, individuare un interesse pubblico nella bonifica di un'area non è sufficiente a garantire che tutte le risorse necessarie saranno messe a disposizione, e che essa sarà quindi portata a termine.

Il settore pubblico risente di una crisi fiscale ormai da decenni. Le Amministrazioni pubbliche devono confrontarsi con una limitata disponibilità delle risorse finanziarie e con vincoli di bilancio stringenti.

D'altra parte, il settore privato è stato investito dalla crisi economica, che ha ridotto il numero degli operatori capaci di simili investimenti e ha reso i potenziali interessati ancor più attenti nella valutazione dei progetti. Anche in prospettiva, comunque, il settore privato risponde alla convenienza economica, senza la quale non è pensabile di mobilitare risorse private.

Questa situazione non sembra destinata a mutare in modo sensibile a breve, e questo rende indispensabile individuare meccanismi che consentano a pubblico e privato di lavorare insieme per la bonifica delle aree contaminate, garantendo a ciascuno di soddisfare le proprie esigenze e raggiungere i propri obiettivi.

#### **Problematiche**

Escludendo dalla nostra analisi la situazione "ideale" in cui il responsabile della contaminazione viene individuato ed è in grado di far fronte alla bonifica, consideriamo, invece, i casi meno favorevoli e più complessi dal punto di vista collettivo. Quello che presenta le maggiori difficoltà è quello dei siti cosiddetti "orfani", per i quali cioè non è stato possibile individuare il responsabile, e/o i siti dove le risorse finanziarie disponibili non sono sufficienti a coprire i costi della bonifica.

Le criticità che è possibile individuare sono almeno di due ordini:

1. L'attribuzione al Comune della responsabilità della bonifica;
2. L'individuazione di un soggetto in grado di sostenere il costo della bonifica o di partecipare alla sua copertura.

#### **Possibili rimedi**

##### *1. Responsabilità della bonifica al Comune.*

Il mancato adempimento degli interventi di bonifica da parte del responsabile della contaminazione sposta sul Comune la responsabilità della bonifica.

Tuttavia, la dimensione comunale non è sempre quella migliore da considerare, alla luce degli effetti che questa scelta produce in termini di capacità di promozione dell'intervento, di gestione delle procedure e di finanziamento.

Innanzitutto, l'inquinamento potrebbe non essere localizzato al solo territorio comunale, ma essere diffuso anche in aree esterne ai confini amministrativi; anzi, il Comune interessato direttamente all'intervento potrebbe avere un interesse del tutto limitato nel caso in cui questo faccia riferimento ad aree non centrali del suo territorio. Assegnare la responsabilità dell'intervento ad un solo Comune può rivelarsi una scelta inadeguata perché la comunità locale potrebbe mostrare un interesse limitato rispetto alla soluzione del problema e la legittimazione a intervenire da parte dei cittadini che subiscono le conseguenze della contaminazione potrebbe essere indebolita.

Inoltre, come già evidenziato nel paragrafo relativo agli aspetti giuridici, la gestione corretta ed efficace del procedimento risulta un compito assai difficile per i Comuni di dimensioni ridotte.

Infine, si deve considerare che il riferimento alla sola dimensione comunale riduce sia la disponibilità dei fondi per far fronte agli interventi, sia l'attrattività per eventuali finanziamenti, data la – possibile – scarsa capacità di restituirli.

Di fronte a questi potenziali effetti avversi per i Comuni, soprattutto di piccole dimensioni, si potrebbe ripensare il meccanismo di assegnazione al Comune della responsabilità della bonifica, attribuendola, invece, ad una dimensione amministrativa più ampia, tenendo conto non solo dei confini amministrativi del Comune, ma della rilevanza che l'area da bonificare assume anche per i Comuni vicini, e che ripartisca comunque gli oneri dell'intervento su un numero maggiore di cittadini.

##### *2. Attrarre risorse finanziarie.*

La scarsità delle risorse pubbliche, unitamente ai vincoli di bilancio a cui sono sottoposte le Amministrazioni, richiede che capitali privati partecipino in tutto o in parte alla realizzazione degli interventi.

Per capire come attirare capitali privati, è indispensabile comprendere la diversa prospettiva che caratterizza il privato rispetto al pubblico, in riferimento alla scelta di investimento. Se il soggetto pubblico è disposto ad

(10) Difatti gli obblighi di formazione possono essere declinati solo in presenza di un quadro normativo che ne stabilisca i contenuti e le modalità di formazione

attendere tempi lunghi o addirittura incerti per il recupero dell'investimento, la stessa condizione non vale per l'operatore privato. Perciò, per creare le condizioni favorevoli all'intervento privato, è necessario garantire un ritorno economico e fornire tempi certi e ragionevoli.

Per una corretta valutazione dell'investimento, il privato deve poter individuare con certezza i profili di rischio e di redditività dell'operazione. Questo implica che devono essere meglio definiti i tempi per la realizzazione degli interventi e per il recupero dell'investimento. Si ricordi infatti che il protrarsi degli interventi di bonifica, nella maggior parte dei casi, incide anche sull'eventuale attività economica presente in quell'area, ritardandone o rendendone impossibile l'espletamento. Nel caso di attività economiche da avviare è necessario definire l'uso a cui l'area sarà destinata dopo la bonifica.

In estrema sintesi, per poter attrarre capitali privati è fondamentale legare l'esborso monetario odierno ad un ricavo futuro, garantendo all'operatore un adeguato ritorno economico.

L'art. 21-bis della L.R. della Lombardia 26/2003 rappresenta un esempio di incentivo ai privati dove si prevede che "può essere concesso al proprietario non responsabile della contaminazione un incremento fino al 30% della volumetria e della superficie ammessa, nel caso in cui il PGT preveda il recupero, anche in funzione della loro vocazione, e la riqualificazione urbanistica dell'area finalizzata al suo riutilizzo e non precluda l'attivazione dell'agevolazione per tale area. Il Comune può altresì prevedere forme incentivanti per la bonifica di aree agricole o verdi, anche attraverso l'attribuzione di indici volumetrici trasferibili in altre aree appositamente individuate nel PGT."

In generale, il piano per la realizzazione degli interventi di bonifica dovrebbe sempre legarsi ad uno specifico progetto sulla destinazione d'uso dell'area, che garantisca la prosecuzione o l'avvio di un'attività economica redditizia. Tale attività dipende chiaramente dalla localizzazione dell'area, dalle possibili destinazioni ad uso produttivo o residenziale e più in generale dalla vocazione del territorio.

I Comuni avrebbero un ruolo fondamentale sia sul fronte dell'individuazione di soggetti interessati ad effettuare gli interventi di bonifica, sia sul fronte del coordinamento delle attività. Per trovare operatori privati disposti ad investire, il Comune deve giocare un ruolo proattivo e farsi portatore degli interessi locali in modo determinato ed efficace.

Uno strumento come l'Accordo di programma, sul modello di quello regionale, potrebbe rivelarsi estremamente utile per la fase di programmazione e realizzazione degli interventi, consentendo di snellire i procedimenti amministrativi e di coordinare le attività.

L'utilizzo di tali Accordi di programma tra Comuni e privati deve quindi essere favorito, considerando che il Comune potrebbe avere un interesse diretto assai limitato all'effettuazione della bonifica, che viene spesso percepita soprattutto se non esclusivamente come un onere, e potrebbe percepire la stipula di Accordi di programma come un rischio amministrativo e una limitazione della propria libertà di programmare l'uso del territorio (cfr. sul punto il contributo di M. Chilosì e quello di R. Bellini, C. Bertocchi, S. Cavallari).

Al fine di superare questo ostacolo potrebbe essere opportuno prevedere incentivi specifici a favore dei Comuni che si facciano promotori di tali accordi. La presenza di tale forma di remunerazione aiuterebbe a vincere l'eventuale ritrosia dei Comuni, per ragioni di carattere politico o di esposizione rispetto alla comunità, poiché consentirebbe di trasformare un'attività percepita come doverosa (ma soprattutto onerosa) in una attività realmente vantaggiosa per tutta la collettività.

L'attività di promozione di un Accordo di programma potrebbe vedere come contropartita ad esempio l'accesso a linee di credito agevolate oppure l'accesso a fondi dedicati a progetti di interesse locale, non necessariamente collegati all'area bonificata o al tema delle bonifiche.

Infine, per evitare che questo possa addirittura condurre a comportamenti opportunistici da parte dei Comuni e alla conseguente stipula di Accordi non efficienti, la Regione potrebbe avere un ruolo di supervisore in questi accordi, fornendo sia la supervisione tecnico/amministrativa, sia la "validazione" del progetto stesso.

## **PROPOSTE IN CAMPO FINANZIARIO (A. Zabbialini)**

Far partire i lavori di risanamento e recupero ambientale entro termini ragionevoli servirà certamente a creare occupazione in un momento in cui la produzione industriale ristagna.

La Commissione Europea sta lavorando alacremente al piano di investimenti da trecento miliardi di euro promesso in estate dal nuovo Presidente Juncker. Secondo le più recenti informazioni Bruxelles sta valutando l'idea di creare a fianco della Banca europea per gli investimenti (BEI) una istituzione collegata capace di prendere nuovi rischi in modo da evitare che l'Istituto europeo poco anzi citato perda il rating tripla A sui mercati finanziari.

I fondi BEI non sono mai finanziamenti a fondo perduto, ma prestiti, linee di credito, garanzie, anche se con tassi di interesse "minimi", e cioè quelli necessari per approvvigionarsi sul mercato grazie al suo rating tripla A. In questo momento (marzo 2015), essendo avviato il Quantitative Easing della Banca Centrale Europea, il tasso di interesse sui fondi della raccolta è prossimo allo zero. Altro valore aggiunto della BEI è dato dalla durata dei prestiti, anche a 40 – 50 anni, che sul mercato bancario privato sono introvabili.

Gli obiettivi della BEI prevedono nell'ordine:

- 1) lo sviluppo regionale;
- 2) le reti trans-europee di trasporto;
- 3) lo sviluppo delle telecomunicazioni;
- 4) la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione;
- 5) lo sviluppo e la protezione dell'ambiente;
- 6) la salute e l'istruzione.

Possono beneficiare dei prestiti BEI le Piccole e medie Imprese (PMI) industriali, artigianali, cooperative, servizi turistiche, commerciali, agricole, in tutto il territorio nazionale.

Sono finanziabili nuovi investimenti produttivi, destinati quindi ad aumentare la capacità produttiva, modernizzare impianti ed attrezzature, migliorare le prestazioni ambientali, per svolgere progetti di ricerca e sviluppo.

Per investimenti fino a 25 milioni di euro, la BEI finanzia le imprese attraverso i c.d. "Prestiti globali": si tratta in pratica di linee di credito che la BEI attiva presso istituti

finanziari selezionati, i quali a loro volta finanzieranno progetti di investimento conformi ai criteri adottati dalla stessa BEI. Pertanto l'impresa interessata dovrà contattare una delle banche italiane intermediarie BEI.

Per progetti di importo superiore ai 25 milioni di euro si dovrà invece contattare direttamente la BEI.

Infine, per tutti i progetti proposti da Enti pubblici, Regioni, Province, Comuni, Stati Nazionali, questi potranno rivolgersi direttamente alla BEI seguendo dei protocolli già impostati e quindi conosciuti soprattutto dagli Enti di maggiori dimensioni e ben strutturati.

Un caso di scuola (utile riferimento anche per il recupero dei siti contaminati) è rappresentato dal recente piano di finanziamento effettuato dalla BEI in Italia riguardante gli istituti scolastici (Il Sole 24 ore del 7 gennaio 2015), che per di più è esente dal patto di stabilità.

Il D.L. Istruzione n. 104/2013 (articolo 10) prevede l'accensione di mutui trentennali con BEI, Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Banca Sviluppo del Consiglio d'Europa (BSCE) (o altri intermediari finanziari). Le Regioni raccoglieranno le richieste dei Comuni e stileranno i piani triennali di edilizia scolastica da trasmettere al MIUR. Un successivo decreto del Ministero dell'Economia (d'intesa con MIUR e MIT) autorizza le Regioni a stipulare i mutui. L'autorizzazione alla stipula fa scattare il termine di 15 giorni entro il quale vanno bandite le gare. Entro poi il 15 settembre i lavori vanno aggiudicati. Anche se ciascuna banca (BEI, CDP o BSCE) può concedere soldi, di fatto i tassi più convenienti si attendono dalla BEI. CDP trasferirà i soldi dalla BEI alle Regioni e restituirà il prestito alla BEI con fondi statali.

Personalmente, come ho già avuto occasione di ribadire in altre situazioni, credo che ormai siano maturi i tempi in cui i cittadini siano proattivi nel tutelare l'ambiente. Questo è il luogo dove viviamo, dove alleviamo ed educiamo i nostri figli, dove passeggiamo, dove vogliamo respirare aria pulita, dove vogliamo trovare acqua pulita. Sono maturi i tempi in cui i cittadini si sentono responsabili dell'ambiente. E se lo sono i cittadini, lo sono le imprese, gli amministratori pubblici, i rappresentanti dei cittadini.

Durante il periodo dello sviluppo industriale abbiamo trascurato molto questo aspetto dando priorità alla produzione, ai consumi. Molte volte abbiamo trascurato l'ambiente, siamo stati tutti insieme in silenzio, abbiamo taciuto, abbiamo permesso di fare, abbiamo chiuso gli occhi con il risultato di lasciare ai nostri figli un ambiente in crisi.

E' tempo quindi di mettere mano al recupero dell'ambiente che abbiamo inquinato.

Fatte queste importanti premesse è utile immaginare, ad esempio, che l'Ente territoriale, che deve intervenire per il recupero del sito inquinato da destinare alla fruibilità dei cittadini, istituisca con propria deliberazione una imposta ad acta, destinandola esclusivamente al parziale finanziamento di opere pubbliche per la risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini. Tale imposta, denominata "imposta di scopo", è prevista dall'art.1, comma 145, della L. 296/2006, e dall'art. 6 del D. Lgs 23/2011 dell'art.4, comma 1 quater del D.L. 16/2012 convertito nella L. 44/2012 (art.1 comma 706, L. 147/2013). E' opportuno inoltre rammentare che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno - data la particolare tipologia dell'opera - è possibile per l'ente chiedere una deroga al ministero.

Gli istituti di credito sono pronti a finanziare a patto che il progetto sia sostenibile, soprattutto che vi siano le garanzie che il finanziamento venga rimborsato.

Considerati i tempi in cui i trasferimenti dello Stato agli Enti pubblici territoriali si ridurranno di anno in anno, non rimane che immaginare di farsi finanziare dal sistema bancario. Con gli attuali tassi di interesse che applica la BEI, ad esempio, si possono contrarre mutui milionari per il recupero delle aree contaminate, che incidono veramente poco sul bilancio annuale dell'ente territoriale e quindi sulle tasche dei cittadini.

Anche il tasso di interesse annuale che attualmente richiede la CDP (0,779% a marzo 2015) rende veramente interessante avviare le opere di bonifica. Mai come in questo periodo, nell'eurozona ed in particolare in Italia, i tassi di interesse richiesti dalla BEI e dalla CDP sono stati tanto interessanti per i prenditori di credito.

Tanto interessanti che in un futuro non molto lontano e con molta probabilità tali condizioni, ora molto agevolate, non potranno che peggiorare. Sia per i bilanci degli enti territoriali contraenti il mutuo che per i cittadini sui quali graverà l'imposta di scopo. Sarà quindi prudente che, al momento della stipula del contratto di mutuo, si proceda con la sottoscrizione di una protezione, sottoforma di derivato e per la durata del finanziamento, contro i possibili aumenti del tasso di interesse.

Utilizzerò ad esempio la somma di Euro 100.000.000 di mutuo (per semplicità di calcolo) per la durata di 40 anni al 2% (tasso BEI), in un Comune come Brescia che ha 188.520 abitanti e che recupera un'area contaminata facendosi finanziare dalla BEI.

Per aiutarci a capire quanto pesa annualmente nel bilancio dell'Ente territoriale e, in base al numero degli abitanti, l'incidenza annuale sulle tasche dei cittadini do due dati. Nel bilancio dell'Ente il peso annuale che andrà sulla spesa corrente sarà di Euro 3.633.900 mentre l'incidenza annuale per ogni cittadino è di Euro 19,28. Un cappuccino al mese.

## **PROPOSTE IN CAMPO ASSICURATIVO (A. Calubini, G. Faglia)**

### **Premessa**

Il settore industriale è sempre più interessato al rischio ambientale, ma frequentemente la valutazione dei rischi e delle potenzialità dei danni da inquinamento non viene svolta in maniera corretta. Il principio "chi inquina paga" è una realtà nel nostro Paese già da diversi anni grazie alla normativa sulle bonifiche ed a quella sul danno ambientale, ma vi è la sensazione che molte imprese non ne abbiano una precisa percezione.

In particolare, il tema della responsabilità ambientale riguarda non solo le attività considerate comunemente a rischio inquinamento (industrie chimiche, petrolifere, metal meccaniche o tutto il settore rifiuti), ma gran parte delle attività industriali come le aziende alimentari, quelle agricole, i depositi, la logistica senza dimenticare le attività presso terzi quali il settore delle costruzioni o quello delle bonifiche ambientali.

### **Problematiche**

I costi per il ripristino e la bonifica del suolo e delle acque contaminate, a seguito di eventi inquinanti, sono molto elevati ed in continua crescita e costituiscono uno dei rischi

più importanti che le imprese devono assumersi, unitamente all'obbligo di risarcire i danni a terzi.

Un inquinamento può essere provocato sia da un evento improvviso – ad. es. incendio, esplosione, scoppio, che da uno graduale (perdita da serbatoio od elemento interrato, da rete fognaria per micro fessurazioni delle tubazioni, per scarichi in atmosfera od in acque superficiali) e questo può farci capire quanto vasto sia il numero di aziende interessate e quanto complessa la valutazione in termini di frequenza e magnitudo.

Il rischio ambientale è cambiato considerevolmente negli ultimi anni principalmente per questi motivi:

continue modifiche legislative che hanno reso la normativa italiana una delle più severe in ambito europeo (citiamo il T.U. Ambientale 152/2006 con la nuova normativa sulle bonifiche ed il recepimento della direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale, il recepimento dei reati ambientali nella normativa cosiddetta 231 (con l'articolo 25 undecies del D.lgs. 231/2001 del 16 agosto 2011), con l'obbligo di adottare modelli organizzativi adeguati, l'imminente recepimento della direttiva IPPC 2010/75/UE;

maggiore sensibilità ambientale dei cittadini che oggi non tollerano più situazioni che invece solo pochi decenni or sono venivano considerate assolutamente sopportabili; crescente attenzione della Pubblica amministrazione e degli enti pubblici.

### Possibili rimedi

Ma come possono le aziende industriali affrontare al meglio il rischio ambientale? E quale ruolo possono avere le assicurazioni?

L'individuazione dei rischi è il primo passo per la riduzione del rischio stesso e per una sua gestione ottimale ed una delle modalità migliori è sicuramente l'implementazione di un sistema di gestione ambientale che permette all'imprenditore od al risk manager, se presente in azienda, di individuare le principali criticità.

E' comunque importante che ad una valutazione tecnico/ingegneristica si affianchi sia un supporto legale che una consulenza assicurativa qualificata e specifica.

Un ruolo fondamentale del mercato assicurativo è quindi quello di coadiuvare l'impresa nell'identificazione, valutazione e corretta gestione di tutti i rischi, compresi quelli da inquinamento ed è l'attività che svolge il Pool Inquinamento, un consorzio fra assicuratori e riassicuratori fondato nel 1979.

La limitata diffusione di polizze dedicate ai rischi inquinamento (si stima che non più del 1-2% delle imprese industriali italiane sia assicurata con una specifica polizza inquinamento) è motivata da diverse ragioni tra cui:

le problematiche ambientali sono in genere molto tecniche e non di immediata comprensione;

il fatto che molte aziende sottovalutino i propri rischi ambientali e siano convinte che la loro attività non possa causare un danno da inquinamento; di conseguenza, si trovano impreparate allorché si verifica un evento inquinante, che comporta la necessità di far fronte a ingenti spese di messa in sicurezza, bonifica e ripristino;

l'alto numero di aziende che hanno sottoscritto, più o meno consapevolmente, un'estensione per l'inquinamento accidentale sulla polizza RCG, di regola con massimali/sottolimiti molto contenuti.

Già da molti anni sono disponibili sul mercato prodotti assicurativi molto completi sotto il profilo delle garanzie ed assolutamente contenuti sotto il profilo del costo.

La polizza di Responsabilità Ambientale Insediamenti nasce dall'esigenza di offrire alle imprese italiane una copertura completa per i rischi inquinamento ed è stata studiata per offrire alle imprese una copertura sia per la Responsabilità Civile che per la più recente Responsabilità Ambientale.

I vantaggi di una corretta copertura assicurativa per il rischio inquinamento possono essere così sintetizzati:

ampia tutela del patrimonio aziendale

copertura completa sia per l'inquinamento improvviso che per quello graduale con molte garanzie utili per le aziende (spese di bonifica interne ed esterne al sito, spese decontaminazione beni all'interno dello stabilimento, danno ambientale);

possibilità di avere consulenza nella valutazione e gestione dei rischi inquinamento e supporto nella gestione degli eventi inquinanti e dei contenziosi con i terzi danneggiati attraverso l'utilizzo di tecnici, consulenti e avvocati specializzati;

un servizio di pronto intervento per le emergenze ambientali fornito da Belfor Italia per le aziende assicurate con compagnie aderenti al Pool Inquinamento.

Va infine ricordato che la polizza inquinamento è uno dei diversi strumenti a disposizione delle aziende per la gestione dei rischi ambientali di un'impresa e la scelta di una copertura assicurativa dovrebbe arrivare al termine di una corretta valutazione del rischio da parte dell'impresa.

Nota tecnica su cauzioni/fideiussioni e polizza inquinamento (11).

Ecco solo qualche breve spunto tecnico in merito al rischio inquinamento ed alle garanzie finanziarie ed assicurative:

la caratteristica della cauzione o fideiussione per il settore rifiuti, è quella di essere vincolata, di regola, a favore di un Ente pubblico, a garanzia della corretta esecuzione delle attività autorizzate;

la valutazione da parte dei colleghi che si occupano di questo ramo è di natura prevalentemente finanziaria mentre la valutazione sugli aspetti tecnici del rischio è abbastanza residuale; questa garanzia opera sia per gli eventi involontari che per quelli dolosi (che di regola non sono assicurabili da parte delle classiche polizze di RC);

nel caso in cui si verifichi un danno da inquinamento di tipo improvviso o graduale, i terzi danneggiati potrebbero non trovare adeguato risarcimento per i danni subiti (danni a cose, persone, interruzione di attività) così come l'Ente pubblico potrebbe non avere a disposizione il denaro necessario ad effettuare la bonifica delle matrici ambientale oggetto dell'inquinamento nel caso in cui il soggetto responsabile risulti insolvente in tutto od in parte.

In molti casi le fideiussioni non sono congrue "a coprire le spese necessarie alla tutela dell'ambiente e della salute".

Esclusa la Regione Veneto in cui dal 1999 opera un regime misto che richiede per un determinato numero di attività

(11) Si tenga presente che la fideiussione e la polizza assicurativa non sempre sono rivolte alla tutela di uno stesso soggetto.

l'obbligo di attivare sia una polizza inquinamento che la classica fideiussione, in Italia non esiste l'obbligo di avere una polizza per i danni da inquinamento per poter esercitare determinate attività. Potrebbe quindi essere opportuno iniziare a valutare l'opportunità nel prossimo futuro, di richiedere, oltre alla classica fideiussione, anche una polizza di responsabilità ambientale od inquinamento dedicata sia per il settore rifiuti dove già oggi vige l'obbligo della garanzia finanziaria ma anche per i settori industriali autorizzati con AIA o AUA, coinvolgendo naturalmente nello studio di questa proposta i diversi soggetti interessati per analizzare eventuali problematiche e condividere gli indubbi vantaggi che sarebbero:

per l'Ente pubblico che potrebbe avere una ulteriore forma di garanzia per le attività autorizzate che possa integrare o sostituire in alcuni casi le tutele prestate dalla fideiussione (per le spese di bonifica delle matrici ambientali all'interno ed all'esterno del sito assicurato, per l'eventuale danno ambientale e/o per i danni a terzi);

per la Regione che vedrebbe ridursi i casi di insolvenza dei soggetti responsabili di un danno da inquinamento il superamento della maggior parte dei casi di inadeguatezza delle garanzie finanziarie;

per le aziende assicurate che avrebbero adeguate coperture assicurative per i sempre più numerosi danni da inquinamento che si verificano;

per i privati cittadini che in caso di inquinamento potrebbero chiedere un risarcimento danni al responsabile avendo maggiori probabilità di ottenere un risarcimento per i danni subiti.

## QUADRO SINTETICO DELLE PROPOSTE

Nella descrizione seguente si riassumono brevemente le 22 proposte del Gruppo di Lavoro.

| P<br>r<br>i<br>o<br>r<br>i<br>t<br>à | Problematica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Proposta di soluzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <b>Proposte in campo giuridico</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1                                    | Complessità, incertezza e instabilità del dato normativo; assenza di coordinamento tra disciplina generale delle bonifiche e norme speciali; prassi amministrative e interpretazioni del dato normativo divergenti e non allineate da Ente a Ente.                                                                                                                                                            | Riformare gli artt. 185 e 239, D.lgs. 152/2006, chiarendo il rapporto tra la disciplina generale in materia di bonifica dei siti contaminati e le norme speciali ed introducendo norme di coordinamento. Opportuno in modo particolare in relazione alla disciplina sul danno ambientale ed a quella sulle matrici materiali di riporto (v. sotto).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2                                    | Non è chiaro quale procedura amministrativa si applichi nel caso in cui, dalle analisi eseguite sulle matrici materiali di riporto, risulti il mancato superamento delle CSC, ma, allo stesso tempo, il “fallimento” del test di cessione eseguito sulle stesse ai sensi del DM 5 febbraio 1998, né quali valori debbano essere presi a riferimento per il predetto test.                                     | Inserire all'interno della Parte Quarta del D. lgs. 152/2006 anche la normativa in materia di matrici materiali di riporto (art. 3, DL 2/2012), individuando in modo chiaro competenze e procedure da seguire. In particolare, occorre chiarire:<br>1) se l'intervento che preveda il “trattamento che rimuova i contaminanti” o la “messa in sicurezza permanente” delle matrici materiali di riporto risultate non conformi al test di cessione debba essere o meno “approvato” dalla PA e, se sì, sulla base di quale procedura amministrativa e da quale autorità;<br>2) a quali valori debba farsi riferimento ai fini del test di cessione da eseguirsi sulle matrici materiali di riporto.                                                                           |
| 3                                    | Applicazione delle procedure semplificate di bonifica ancora relativamente limitata.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Prevedere ulteriori ipotesi di semplificazione delle procedure                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 4                                    | Incapacità di alcuni Comuni di condurre in modo corretto ed efficace il procedimento e conseguenti rallentamenti e contenziosi.                                                                                                                                                                                                                                                                               | Rivedere le deleghe ai Comuni, laddove rilasciate, in rapporto alle loro dimensioni e prevedere misure ed organismi di supporto per i Comuni più piccoli.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 5                                    | Avvio dei procedimenti prevalentemente ad istanza di parte e/o dopo moltissimi anni dall'evento inquinante, con conseguente impossibilità di individuare il responsabile della situazione di inquinamento; conseguente aumento dei costi legati alla messa in sicurezza del sito ed all'adozione di misure di prevenzione; significativa presenza di siti contaminati “orfani” e di siti contaminati “ignoti” | Inserire misure premiali a favore di chi, seppur tardivamente, faccia emergere la situazione di inquinamento. Modificare il regime sanzionatorio relativo alla “omessa bonifica” includendovi la condotta di chi non dia impulso al procedimento. Adottare una norma generale sul consumo di suolo, che incentivi la bonifica dei siti contaminati in funzione del loro riutilizzo e la riqualificazione delle aree urbane dismesse. Chiarire definitivamente i limiti della responsabilità patrimoniale del “proprietario incolpevole” che assuma l'iniziativa di avviare il procedimento di bonifica (valore del fondo). Assicurare l’“open data” e la pubblicazione on line dei dati e delle informazioni detenuti da ISPRA, ISS, Ministero e Amministrazioni pubbliche. |

| p<br>r<br>i<br>o<br>r<br>i<br>t<br>à | Problematica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Proposta di soluzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | 6 Sostanziale impossibilità per il proprietario incolpevole o per il soggetto altrimenti interessato ad effettuare la bonifica di stabilire in anticipo tempi, costi necessari per la conclusione del relativo procedimento e convenienza del ripristino del sito in relazione all'uso del suolo programmato.                                            | Incentivare l'utilizzo dell'Accordo di programma; semplificare le procedure (v. sopra). Rivedere le deleghe ai Comuni (v. sopra). Individuare con maggior precisione i valori di concentrazione soglia di contaminazione anche in relazione ad usi del suolo "misti" (in alternativa, fornire indicazioni interpretative sulle ipotesi che ricadono in tabella A e quelle che ricadono in tabella B, in relazione alla destinazione prevalente o più sensibile). Inserire un coordinamento tra procedimento ambientale e procedimento urbanistico.                                                                                      |
|                                      | 7 Incertezze circa procedimenti e misure da adottarsi in presenza di contaminazioni da sostanze pericolose per le quali non siano stati fissati valori di concentrazione soglia di contaminazione.                                                                                                                                                       | Definire ulteriormente il procedimento da seguire relativamente alle sostanze "non tabellate". Assicurare l'"open data" e la pubblicazione on line dei dati e delle informazioni detenuti da ISPRA, ISS, Ministero e Amministrazioni pubbliche (v. sopra).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                      | 8 Difficoltà di reperire risorse economiche, pubbliche e private, per avviare e portare a termine le procedure di bonifica.                                                                                                                                                                                                                              | Assicurare preventivamente, ad esempio mediante strumenti economici, garanzie, obblighi assicurativi, la disponibilità di risorse, al termine di un'attività industriale, per provvedere al ripristino ambientale di un sito industriale. Incentivare, attraverso strumenti di "marketing territoriale" come quelli avviati in Regione Lombardia, l'allocatione dei siti bonificati.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Proposte in campo urbanistico        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 1                                    | Le norme e gli strumenti di pianificazione territoriale si stanno trasformando per inserire norme e criteri per limitare il consumo di nuovo suolo agricolo o naturale, ma mancano i criteri e/o gli incentivi per la rigenerazione urbana                                                                                                               | L'urbanizzazione di nuove aree deve essere preceduta da una valutazione della indisponibilità di aree già urbanizzate suscettibili di trasformazione, , ove la suscettibilità non sia bloccata dall'elevato contributo di costruzione, cui si aggiungono costi di bonifica.<br><br>È quindi necessario proporre un nuovo meccanismo di calcolo del contributo di costruzione, il quale tenga in considerazione anche i vantaggi apportati alla collettività dalle opera2zioni di rigenerazione urbana.<br><br><b>Intervento normativo nazionale (in quanto in modifica del D.M. 1444/1968) che può essere sperimentato in Lombardia</b> |
|                                      | 2 La L.R. Lombardia 12/2005 prevede che le scelte del Documento di Piano (componente strategica del Piano di Governo del Territorio) non siano conformative del regime dei suoli e quindi, come tali, non soggette a tassazione (IMU). Tuttavia, il sistema fiscale nazionale tende a considerarle come aree "quasi edificabili" e come tali soggette al | È necessario risolvere il problema della tassazione delle aree di trasformazione previste dai piani urbanistici nella loro componente strategica, modificando la normativa nazionale vigente e chiarendo che le previsioni non conformative del regime dei suoli non sono soggette a tassazione.<br><br>Per le aree che da anni hanno già pagato l'IMU è necessario introdurre un meccanismo di rinegoziazione, per                                                                                                                                                                                                                     |

| p<br>r<br>i<br>o<br>r<br>i<br>t<br>à | Problematica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Proposta di soluzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | pagamento della imposta locale, con una aliquota "intermedia" tra quella di un'area agricola non coltivata e quella di un'area edificabile a tutti gli effetti. Tale situazione blocca o comunque rende molto difficile la riduzione di tali previsioni (che in Lombardia assommano a ca. 510 kmq) e quindi di fatto mantiene sul mercato un'enorme quantità di aree edificabili, frenando i processi di rigenerazione. | ridurre il volume o compensare con bonus volumetrico su aree già urbanizzate.<br><br><b>Intervento normativo nazionale (in quanto argomento di politica fiscale) che può essere sperimentato in Lombardia</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                      | 3 Le procedure di riqualificazione di aree dismesse sono complesse, richiedono tempi lunghi e spesso ingenti risorse                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Gli interventi di riqualificazione di aree e immobili dismessi vanno agevolati semplificando ed abbreviando le procedure di approvazione, eliminando le lunghe e complesse trattative tra pubblico e privato e garantendo agli operatori la certezza dei risultati.<br><b>È necessario tuttavia mobilitare anche risorse pubbliche, per iniziare alcuni processi prioritari.</b>                                                                                                                                                                                     |
|                                      | 4 Spesso le aree dismesse non vengono recuperate per l'inerzia dei proprietari                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Introdurre la dichiarazione di pubblica utilità per gli interventi di bonifica e recupero delle aree dismesse dismesse e la conseguente possibilità di mettere a gara gli interventi.<br><br><b>Intervento normativo che può essere a livello regionale.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Proposte in campo amministrativo     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1                                    | Procedure di bonifica ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/2006 per i comuni di ridotte dimensioni. Si osservano infatti piccoli Comuni alle prese con situazioni di inquinamento rilevanti.                                                                                                                                                                                                                           | Individuare soluzioni di sostegno (organizzative od economiche) ai piccoli Comuni (ad es. inferiori a 5000 abitanti) nei procedimenti di bonifica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Proposte in campo tecnico-operativo  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 1                                    | La conoscenza dei siti contaminati o comunque delle situazioni critiche non è ad oggi esaustiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Azione di maggior coordinamento tra la Parte IV e la Parte II del DLgs 152/2006 e smi<br>Maggior e più esteso raggio d'azione della procedura di VAS che potrebbe utilmente farsi carico, nei diversi livelli di impiego, di anticipare/espletare la presa di coscienza/trattazione di tematiche ambientali come quelle in oggetto (bonifiche delle matrici ambientali) che possono influenzare, anche fortemente, lo sviluppo urbano e extraurbano di un territorio. Utilizzare le indagini ambientali preliminari eventualmente previste dal Regolamento d'igiene. |
| 2                                    | Interventi finanziati da fonti Governative o Regionali nel caso di inadempienza dei privati con finale acquisizione delle aree.                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Comuni devono destinare un percentuale dei proventi dall'attività edilizia (per interventi sopra un determinata soglia da stabilire) al fondo regionale per le bonifiche. Gli interventi realizzati nei siti bonificati dovranno prevedere, tra le altre, funzioni di pubblica utilità (alloggi a canone calmierato, officine per giovani imprenditori a livello di startup, etc.)                                                                                                                                                                                   |

| p<br>r<br>i<br>o<br>r<br>i<br>t<br>à | Problematica                                                                                                                                                            | Proposta di soluzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | 3                                                                                                                                                                       | La procedura urbanistica attende la conclusione delle procedure 'ambientali'. Serve un coordinamento.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                      | 4                                                                                                                                                                       | Interventi privati con necessità di bonifiche: procedure e tempi non programmabili.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                      | 5                                                                                                                                                                       | Competenze ambientali negli Enti; mancanza di personale qualificato.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                      | 6                                                                                                                                                                       | Preparazione dei tecnici che si occupano di bonifiche                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Proposte in campo economico</b>   |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 1                                    | La scarsità delle risorse pubbliche, unitamente ai vincoli di bilancio a cui sono sottoposte le amministrazioni, rende necessario attrarre risorse finanziarie private. | Per poter attrarre capitali privati è necessario legare l'esborso monetario odierno ad un ricavo futuro, garantendo all'operatore un adeguato ritorno economico.<br>I Comuni avrebbero un ruolo fondamentale attraverso gli Accordi di Programma. Per incentivare i comuni a farsi promotori di questi accordi, potrebbe essere opportuno prevedere incentivi specifici. La Regione potrebbe avere un ruolo di supervisore in questi accordi. |
|                                      | 2                                                                                                                                                                       | La dimensione comunale non è sempre quella migliore da considerare per l'attribuzione della responsabilità della bonifica, alla luce degli effetti che questa scelta produce in termini di capacità di promozione dell'intervento, di gestione delle procedure e di finanziamento.                                                                                                                                                            |

| p<br>r<br>i<br>o<br>r<br>i<br>t<br>à | Problematica                          | Proposta di soluzione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | <b>Proposte in campo finanziario</b>  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                      | 1                                     | il risanamento di siti contaminati comporta costi ingenti di cui, spesso, il privato (colpevole o incolpevole) non si fa carico. Deve quindi intervenire il pubblico con denaro dei contribuenti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                      |                                       | Condizione assolutamente importante e necessaria è la istituzione - da parte dell'Ente Territoriale che ha la volontà di intervenire nel recupero dell'area contaminata - della "imposta di scopo". Come previsto dall'art.1, comma 145, della legge 296/2006 e dall'art.6 del Dlgs 23/2011 e dall'art.1 comma 706, legge 147/2013.<br><br>Per ottenere poi il prestito necessario si può ricorrere alla BEI – Banca Europea per gli investimenti e/o alla Cassa Depositi e Prestiti. E' la via più immediata e certamente la meno costosa in termini di condizioni.<br><br>Riassumendo:<br><br>- il finanziamento dell'opera può essere garantito da Mutuo con la BEI e/o la CdP che erogherà/erogheranno progressivamente gli importi relativi agli Stati di Avanzamento Lavori;<br><br>- la rata di ammortamento/rimborso del mutuo è garantita da Entrata Corrente apposta, con l'Istituzione dell'Imposta di Scopo;<br><br>- ai fini del rispetto del Patto di Stabilità interno, data la particolare tipologia dell'opera, è possibile chiedere una deroga al ministero. |
|                                      | <b>Proposte in campo assicurativo</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                      | 1                                     | In Italia la diffusione di polizze dedicate ai rischi inquinamento è limitata.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Richiedere, in aggiunta alla fideiussione, anche una polizza di responsabilità ambientale od inquinamento dedicata sia per il settore rifiuti, dove già oggi vige l'obbligo della garanzia finanziaria, così come per le attività in AIA ex d.lgs. 46/2014, ma anche per i settori industriali autorizzati in AUA.

## APPENDICE A - Il Gruppo di Lavoro

Prof. Carlo Collivignarelli – Ordinario di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Ing. Marco Belardi – Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Brescia

Ing. Roberto Bellini – Commissioni Ecologia e Ambiente e Urbanistica dell'Ordine degli Ingegneri di Brescia

Prof. Giorgio Bertanza – Ordinario di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Ing. Cesare Bertocchi – Commissione Urbanistica dell'Ordine degli Ingegneri di Brescia

Sig. Andrea Calubini – Titolare di Intergreen SpA, Brescia

Ing. Angelantonio Capretti – Responsabile del Settore Ambiente ed Ecologia, Comune di Brescia

Ing. Sergio Cavallari – Commissione Ecologia e Ambiente dell'Ordine degli Ingegneri di Brescia

Avv. Mara Chilosì – Avvocato in Milano

Dott. Nicola Di Nuzzo – Geologo, Responsabile U.O. Bonifica delle Aree Contaminate, Regione Lombardia

Dott. Giovanni Faglia – Responsabile Pool Inquinamento, Milano

Prof. Vincenzo Riganti – già Ordinario di Chimica merceologica, Università di Pavia

Dott.ssa Alessia Savoldi – Assegnista di ricerca in Economia politica, Università di Brescia

Prof. Carlo Scarpa – Ordinario di Economia politica, Università di Brescia

Prof. Maurizio Tira – Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università di Brescia

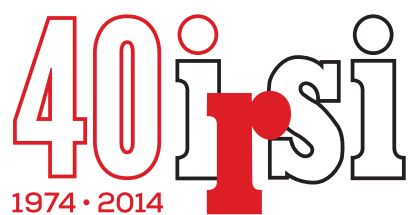
Ing. Mentore Vaccari - Ricercatore di Ingegneria sanitaria-ambientale, Università di Brescia

Dott. Albino Zabbialini – Commercialista, Già Presidente della Banca di Bedizzole Turano Valvestino

# 40

1974 - 2014

**IN 40 ANNI  
MOLTE COSE SONO CAMBIATE,  
MA NON I NOSTRI VALORI.**



Irsi s.r.l. - 20122 Milano - Via Colonna, 5

Tel: 02.5516108 / Fax: 02.54059931 / [www.irsi.it](http://www.irsi.it) / [irsi@irsi.it](mailto:irsi@irsi.it)