

SUPERARE L'IMPASSE DELLE BONIFICHE

I PROBLEMI ITALIANI AD AVVIARE E PORTARE A COMPIMENTO LE ATTIVITÀ DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI NON SONO SOLO LEGATI ALLA NORMATIVA. SERVE UNA MAGGIORE INTEGRAZIONE PUBBLICO-PRIVATO, INSIEME A UNA BUONA ANALISI URBANISTICA E AMBIENTALE.

Il tema delle bonifiche in relazione alla rigenerazione urbana è sorto anche nel nostro paese a partire dalla metà degli anni 90, quando la questione della dismissione o della riconversione industriale si è esteso a tutte le città italiane. Tuttavia esso non è stato immediatamente percepito come un "problema" dirimente che potesse ostacolare o addirittura impedire la realizzazione dei progetti di rigenerazione urbana e territoriale.

Da un lato, infatti, la normativa nazionale era in formazione e le regioni si attevano, secondo un orientamento di buon senso, ai principi proposti nelle normative dei paesi europei con più grande esperienza in materia di bonifiche (Olanda in testa); dall'altro le città e gli operatori che in esse agivano, erano molto concentrati sulla definizione delle nuove funzioni da collocare nelle aree dismesse, piuttosto che sulle procedure da attuare (anch'esse tutte da inventare).

Il clima generale che si respirava in quegli anni era di grande riscoperta del ruolo e delle potenzialità delle città italiane. In questo sforzo generale di trasformare la drammatica crisi industriale in corso in un'opportunità, il problema delle bonifiche è stato sottovalutato e l'introduzione di una normativa nazionale (Dm 471/99 poi evoluto nel Dlgs 152/06), da molti giudicata troppo rigida, ha avuto un impatto durissimo sulle procedure di trasformazione già avviate. Negli stessi anni, alla difficoltà di ricalibrare i progetti in base alle esigenze di una normativa sulle bonifiche in continua evoluzione, si sono aggiunti, come è ovvio, tutti i problemi di interpretazione, di ruolo e di assunzione delle responsabilità che i diversi enti coinvolti hanno dovuto maturare, in una situazione in cui mancava personale competente ed esperienza pratica.



1

Oggi, nonostante la maggiore conoscenza della normativa e l'esperienza sviluppata in campo pubblico e privato, molte aree sono ancora bloccate.

Per cercare di valutare lo stato delle cose Audis (Associazione aree urbane dismesse) ha svolto una ricerca sostenuta da BagnoliFutura spa¹ che ha messo a confronto da un lato la legislazione italiana con quella di nove paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna, Svezia) e dall'altro sei casi-studio italiani di rigenerazione di aree industriali contaminate (Bagnoli a Napoli, la Spina 4 a Torino, la Fiera di Rho-Però, il Vega a Venezia, l'area Breda a Sesto San Giovanni e l'area Buzzi a Piacenza). Grazie a questo lavoro e ai continui aggiornamenti prodotti dai numerosi convegni cui l'associazione partecipa o organizza direttamente², Audis ha maturato un posizione sul tema delle bonifiche che illustriamo brevemente.

Le problematiche italiane

La differenza tra le capacità di agire dell'Italia e quella di altri paesi europei non è dovuta tanto alle differenze legislative (che pure ci sono), ma alla gestione delle procedure. Nel nostro Paese, dove il decentramento è particolarmente forte, tutti i soggetti tendono a restare barricati all'interno del proprio ruolo e non si sviluppa, generalmente, una collaborazione attiva che consenta di superare gli ostacoli che, inevitabilmente, si incontrano nella realizzazione di progetti complessi. La numerosità degli enti coinvolti e la capacità di interdizione che ognuno di essi esercita certamente non facilita le cose, lasciando ampio spazio alla discrezionalità che le capacità tecniche e politiche dei soggetti coinvolti sono in grado di esercitare.

Pur potendo registrare, nei progetti avviati dopo il 2000, una maggiore consapevolezza e preparazione da parte degli enti pubblici (in termini di procedure) e dei soggetti privati

1 L'area del Parco scientifico e tecnologico Vega di Venezia

2 L'ex area Orsi-Mangelli a Forlì.

(in termini di progettazione e di programmazione economico-finanziaria) e una maggiore capacità di mettere in relazione la programmazione urbanistica (destinazioni d'uso) e le condizioni reali dei suoli (tempi e costi di bonifica), molti restano i problemi in campo:

- la catena dei rapporti tra gli enti preposti alla guida e al controllo dei progetti di bonifica: comuni, province, Arpa, soprintendenze e ministero non lavorano ancora in modo sufficientemente coordinato tra loro

- più che le complicazioni delle legge, risulta "fatale" l'assenza di un obiettivo politico (recuperare l'uso di quella particolare area) e progettuale (dotarla di definite destinazioni d'uso) condiviso. Nei casi analizzati in questi anni da Audis, sono risultati vincenti i progetti sui quali si è determinato un forte allineamento degli enti pubblici tra loro e con i privati per trovare la soluzione ai problemi che via via si presentavano (Fiera di Rho-Pero, aree delle Spine a Torino, Londra, Bilbao, Ghent ecc.)

- gli enti intermedi (province e Arpa) non hanno ancora assunto procedure in linea con le direttive ministeriali e omogenee sul territorio italiano. La mancanza di certezze nelle procedure di collaudo, per esempio, crea notevoli difficoltà che si traducono in pesanti ritardi nella realizzazione degli interventi urbanistici e architettonici con gravi rischi per l'equilibrio economico e finanziario del progetto. Si rileva, per altro, una pesante varietà di situazioni da regione a regione e da provincia a provincia

- l'approccio al tema delle bonifiche tenuto dalla maggior parte dei soggetti

attuatori (privati o pubblici che siano) crea ostacoli non facili da superare.

La necessità di attuare gli interventi ambientali preliminari è vista, ancora, come una complicazione e un costo che sarebbe meglio evitare. Ciò tende a far sottovalutare il tema con due pesanti conseguenze: da un lato non viene dato il giusto ruolo al tema della bonifica (analisi puntuale) all'interno dei progetti urbanistici, architettonici e finanziari, con evidenti danni alla tenuta del progetto in corso d'opera. Dall'altro, non ci si attrezza con strutture tecniche davvero in grado di affrontare tutti gli aspetti analitici e progettuali e le eventuali variazioni in corso d'opera creando con ciò una barriera nei rapporti tra soggetti attuatori (pubblici o privati) con gli enti responsabili della bonifica (Comune, Arpa, Provincia, Regione, Soprintendenza, Ministero), spinti ad accentuare lo spirito di controllo e la diffidenza nei confronti dei soggetti attuatori

- i Piani economico-finanziari, per la redazione dei quali non si è ancora affermata una prassi che li leghi con la programmazione delle opere fin dalle prime fasi di lavoro.

Verso una maggiore collaborazione?

In definitiva sembra di poter dire che la critica ricorrente alla legge italiana vada in parte smontata perché, nel nostro sistema a democrazia diffusa, è difficile pensare a sistemi realmente semplificati in termini di "numero di soggetti coinvolti" e quindi di procedure.

Allo stesso tempo è importante osservare che la legislazione italiana è impostata per attuare le bonifiche a prescindere dal progetto di rigenerazione funzionale delle aree. Ci sono ampi margini per coprire questa lacuna e inserire una maggiore elasticità nell'adattare il progetto di bonifica al progetto urbanistico e viceversa.

Senza bisogno di pensare per l'ennesima volta alla riscrittura della legge nazionale, andrebbe spostata l'attenzione di tutti alla ridefinizione e maggiore strutturazione dei rapporti di collaborazione tra enti pubblici e tra pubblico e privato, migliorata la capacità di stabilire un interesse collettivo nel recupero delle aree contaminate e condivise le procedure da attuare prima, durante e dopo i progetti di bonifica.

Marina Dragotto

Coordinamento Audis - Associazione aree urbane dismesse

NOTE

¹ *Confronto e studio di casi di bonifica in aree inquinate da recuperare in Italia ed Europa* (2009), ricerca coordinata da Marina Dragotto (Audis). Collaborazioni: per la parte urbanistica: Carmela Gargiulo, Università Federico II di Napoli; per la parte di legislazione e casistica europea: Laura D'Aprile, responsabile Settore Siti contaminati, Servizio interdepartimentale per le emergenze ambientali di Ispra; per la parte di analisi delle bonifiche dei siti italiani: Marcello Carboni, Elisa Condini e Paola Gorla, Claudio Sandrone del Gruppo Trs.

² Sul sito www.audis.it sono disponibili tutti i materiali.

