



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 23

2012

ISSN 1831-0869

LE MISURE STRUTTURALI DELL'UE
HANNO SOSTENUTO CON SUCCESSO
LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI
E MILITARI DISMESSI?



Relazione speciale N. 23 // 2012

LE MISURE STRUTTURALI DELL'UE HANNO SOSTENUTO CON SUCCESSO LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI DISMESSI?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, Rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 23 // 2012

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-099-5
doi:10.2865/57897

© Unione europea, 2012
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-IV **SINTESI**

1-12 **INTRODUZIONE**

1-3 **SITI DISMESSI NELL'UE**

4-6 **INTERVENTI DELL'UE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI DISMESSI**

7-12 **MISURE STRUTTURALI DELL'UE CHE COFINANZIANO LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI DISMESSI**

13-17 **ESTENSIONE E OBIETTIVI DELL'AUDIT**

18-58 **OSSERVAZIONI**

18-34 **I PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE COFINANZIATI DALL'UE HANNO CONSEGUITO I PROPRI OBIETTIVI?**

22-25 I RISULTATI DELLA BONIFICA NON SONO SEMPRE CERTIFICATI IN MANIERA ADEGUATA

26-30 LA MAGGIOR PARTE DEI PROGETTI HA CONSEGUITO I PROPRI OBIETTIVI IN TERMINI DI REALIZZAZIONI MATERIALI, MA IN MOLTI CASI I TERRENI E GLI EDIFICI RICONVERTITI NON SONO STATI DESTINATI ALL'USO PREVISTO

31 LE ATTIVITÀ ECONOMICHE HANNO CREATO MENO POSTI DI LAVORO DEL PREVISTO

32-34 TUTTI I PROGETTI AVEVANO DELLE CARATTERISTICHE CHIAVE CHE INFLUIVANO POSITIVAMENTE SULLA SOSTENIBILITÀ DEGLI STESSI

35-45 **IL SOSTEGNO DELL'UE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI MILITARI E INDUSTRIALI È STATO ORIENTATO SULLA BASE DI CRITERI SOLIDI?**

37-42 TUTTI GLI STATI MEMBRI DISPONGONO DI UNA POLITICA DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI DISMESSI BASATA SU UNA SERIE DI PRINCIPI RICONOSCIUTI...

43-44 ... MA L'ASSENZA DI REGISTRI COMPLETI E ADEGUATI DEI SITI DISMESSI, CHE INCLUDANO ANCHE I SITI CONTAMINATI, COMPLICA LA DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ

45 SI PUÒ FARE DI PIÙ PER PROMUOVERE LE MIGLIORI PRATICHE IN MATERIA DI RIQUALIFICAZIONE

- 46-58 I RISULTATI SONO STATI OTTENUTI AL PIÙ BASSO COSTO POSSIBILE PER IL BILANCIO DELL'UE?**
- 48 IL BISOGNO DI SOSTEGNO PUBBLICO, INCLUSI I FONDI DELL'UE, NON È STATO SEMPRE VALUTATO...
- 49 ... E QUANDO LO È STATO, LE STIME DEI DEFICIT DI FINANZIAMENTO PRESENTAVANO CARENZE
- 50-55 LE AUTORITÀ SONO A CONOSCENZA DEL PRINCIPIO «CHI INQUINA PAGA», MA IN NESSUN CASO I RESPONSABILI DELL'INQUINAMENTO HANNO SOSTENUTO IL COSTO TOTALE DELLA DECONTAMINAZIONE
- 56 LA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NON È APPLICATA IN MODO APPROPRIATO
- 57-58 QUANDO I PROGETTI GENERANO PIÙ ENTRATE DEL PREVISTO, VI SONO POCHI MARGINI PER RECUPERARE IL SOSTEGNO PUBBLICO EROGATO

59-73 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

59-63 CONCLUSIONE GENERALE

64-65 CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI

66-68 CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DEL SOSTEGNO DELL'UE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI

69-73 COSTO DEI RISULTATI OTTENUTI

ALLEGATO I — MISURE STRUTTURALI CHE FINANZIANO LA RIQUALIFICAZIONE DI SITI INDUSTRIALI E MILITARI (PERIODI 2000-2006 E 2007-2013)

ALLEGATO II — CAMPIONE DEI 27 PROGETTI CONTROLLATI

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

AEA: Agenzia europea dell'ambiente. I membri dell'AEA sono i 27 Stati membri dell'UE più l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia, la Svizzera e la Turchia.

Autorità di gestione: Un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale oppure un organismo pubblico o privato incaricato dallo Stato membro della gestione di un programma operativo.

Beneficiario: Persona giuridica pubblica o privata che riceve il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale o del Fondo di coesione per riqualificare un sito dismesso (a volte indicato anche come «promotore» o come «sviluppatore» nella presente relazione). Dopo la riqualificazione del sito, il beneficiario spesso vende o concede in locazione lotti di terreno o edifici agli investitori.

Fondo di coesione (FC): Strumento finanziario concepito per rafforzare la coesione economica e sociale finanziando progetti ambientali e di trasporto negli Stati membri dell'UE aventi un PNL pro capite inferiore al 90 % di quello medio dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Strumento finanziario concepito per promuovere la coesione economica e sociale tra le regioni dell'UE. Gli interventi del FESR sono principalmente attuati tramite programmi operativi che comportano un gran numero di progetti.

Grande progetto: Un progetto che richiede un cofinanziamento del FESR o dell'FC il cui costo complessivo eccede i 50 milioni di euro. Tali progetti di solito comprendono una molteplicità di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di precisa natura economica o tecnica, con finalità chiaramente identificate.

Metodo dei deficit di finanziamento: Metodo che mira ad assicurare che i progetti che generano entrate ricevano solo le risorse pubbliche necessarie, evitando pertanto sovra-finanziamenti non giustificati. L'ammontare della sovvenzione non può superare la differenza tra il costo scontato e le entrate nette scontate dei progetti.

Misure strutturali: Ai fini della presente relazione, interventi del FESR e dell'FC.

Partenariato pubblico-privato (PPP): Entità detenuta congiuntamente da soggetti del settore pubblico e privato, costituita per svolgere lavori di riqualificazione.

Periodo di programmazione: Il quadro pluriennale nell'ambito del quale la spesa a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione è pianificata ed eseguita.

Programma operativo (PO): Un programma di investimenti redatto da uno Stato membro che beneficia dei Fondi strutturali e approvato dalla Commissione. Assume la forma di un insieme coerente di priorità comprendenti misure pluriennali.

Rete di azione concertata sulla riqualificazione economica e dei siti dismessi (Concerted Action on Brown-field and Economic Regeneration Network, Cabernet): Rete di esperti europei che affronta le questioni sollevate dalla riqualificazione dei siti dismessi. Essa mira a potenziare il recupero dei siti dismessi, nel contesto dello sviluppo sostenibile, condividendo esperienze da tutta Europa, fornendo nuovi strumenti e strategie di gestione nonché una struttura per attività di ricerca coordinate. Cabernet è stata in origine sostenuta dall'UE nell'ambito del quinto programma quadro di ricerca.

Rete per le terre contaminate dall'industria in Europa (Network for Industrially Contaminated Land in Europe, Nicole): Forum sulla gestione dei terreni contaminati in Europa. La finalità del forum è promuovere la cooperazione tra industria, comunità accademica e fornitori di servizi in materia di sviluppo e applicazione di tecnologie sostenibili per la gestione di terreni contaminati da attività industriali e commerciali. Nicole era in origine sostenuto dall'UE nell'ambito del quarto programma quadro di ricerca.

Riqualificazione/bonifica/riconversione: Ai fini della presente relazione, la riqualificazione dei siti industriali e militari può includere due tipi di azioni, in base allo stato del sito:

- a) bonifica: azione volta a stabilizzare il terreno e a rimuovere, controllare o contenere gli inquinanti presenti nel suolo, nelle acque di superficie, nelle acque sotterranee, nella vegetazione e negli edifici, in modo che un sito degradato non comporti più alcun rischio rilevante per gli esseri umani e l'ambiente, tenuto conto del suo utilizzo attuale e di quello futuro approvato;
- b) riconversione: azione su un sito non contaminato, o come seconda fase su un sito bonificato, volta a preparare il terreno e gli edifici per il loro previsto utilizzo finale. La riconversione può includere la demolizione di vecchi edifici, il riassetto paesaggistico, la frazionamento del terreno e l'installazione di infrastrutture di base quali servizi di pubblica utilità e strade nonché talvolta lavori di costruzione.

Sito a verde (greenfield): Terreno non edificato in una città o in un'area rurale, usato per agricoltura, per architettura paesaggistica o lasciato allo stato naturale.

Sito contaminato: Un sito nel quale, in conseguenza di attività dell'uomo, vi è una presenza confermata di sostanze pericolose ad un livello che si ritiene comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente. Detto rischio viene valutato tenendo conto dell'utilizzo attuale del terreno e di quello futuro approvato. Le più frequenti categorie di siti contaminati sono i siti industriali e militari, le discariche e i terreni agricoli.

Sito dismesso (brownfield): Un sito danneggiato dal suo precedente utilizzo (ai fini della presente relazione, un sito industriale o militare) o da quello del terreno circostante, abbandonato o sottoutilizzato e che necessita di un intervento per essere di nuovo adatto ad un utilizzo vantaggioso. Può essere contaminato oppure no.

SINTESI

I.

Negli scorsi decenni, sempre più siti industriali e militari abbandonati (cosiddetti siti dismessi) sono divenuti disponibili. Si stima che il loro numero in Europa vada da qualche centinaio nei piccoli Stati membri a qualche centinaio di migliaia negli Stati membri più grandi con un importante passato industriale. Molti siti dismessi sono contaminati. La riqualificazione e il riutilizzo dei siti dismessi viene promossa dalle misure strutturali dell'UE al fine di proteggere la salute umana e l'ambiente e attenuare gli effetti dell'espansione urbana.

II.

L'audit della Corte ha inteso appurare se gli obiettivi dei progetti siano stati raggiunti, se il sostegno dell'UE sia stato orientato sulla base di criteri solidi e se i risultati siano stati ottenuti al più basso costo possibile per il bilancio dell'UE. La Corte ha controllato direttamente la performance di 27 progetti di riqualificazione ed esaminato gli strumenti usati dagli Stati membri per la riqualificazione dei siti dismessi, strumenti che costituiscono il quadro per gli specifici interventi cofinanziati.

III.

La Corte ha concluso che:

- a) i risultati delle opere di bonifica non sono sempre certificati in modo appropriato e vi sono ampie differenze tra i valori di screening della contaminazione del suolo stabiliti a livello nazionale. La maggior parte dei progetti ha conseguito i propri obiettivi in termini di realizzazioni materiali, ma in molti casi i terreni e gli edifici riconvertiti non sono stati destinati all'uso previsto; la creazione di posti di lavoro è stata inferiore alle attese. Due fattori principali concorrono a spiegare i modesti risultati ottenuti: la recessione economica e l'assenza di una solida analisi di mercato giustificante lo sviluppo dei siti, oppure il fatto che di tale analisi non si sia tenuto conto. Tutti i progetti avevano alcune caratteristiche chiave che favorivano la loro sostenibilità sul più lungo termine, ma solo due terzi di essi facevano parte di un piano di sviluppo integrato;
- b) in tutti gli Stati membri, la politica in materia di siti dismessi è principalmente attuata tramite strumenti di pianificazione locali, che promuovono l'applicazione di alcune migliori pratiche essenziali, nella fattispecie quella di preferire la riqualificazione di siti dismessi allo sviluppo di nuove aree, ma raramente promuovono l'uso temporaneo di siti dismessi. Tuttavia, l'assenza di registri completi e adeguati dei siti dismessi, che includano anche i siti contaminati, complica la definizione delle priorità. I regolamenti dei Fondi strutturali non richiedono un piano di sviluppo integrato, e il riutilizzo dei siti dismessi (da preferire rispetto allo sviluppo di nuovi siti in aree a verde) non viene adeguatamente sostenuto;
- c) i risultati avrebbero potuto essere ottenuti ad un costo minore per i bilanci nazionali e dell'UE, dato che per nove progetti la sovvenzione non era giustificata da una valutazione delle entrate e, una volta questa effettuata, nella metà dei casi sono state osservate carenze. I fondi nazionali e dell'UE hanno anche coperto parte del costo della bonifica ambientale, dato che il principio «chi inquina paga» non è stato pienamente applicato e alcune disposizioni normative in materia di aiuti di Stato sono state ignorate. I regolamenti dei Fondi strutturali e specifiche disposizioni delle decisioni di sovvenzione per progetti di riqualificazione non offrono sufficienti possibilità di recuperare il sostegno pubblico nel caso i progetti generino più reddito del previsto.

SINTESI

IV.

La Corte raccomanda:

- a) agli Stati membri di richiedere ai promotori di effettuare un'analisi di mercato e di considerare le opzioni per un possibile utilizzo futuro dei siti dismessi. Gli Stati membri dovrebbero porre come condizione obbligatoria che i progetti di riqualificazione dei siti dismessi siano parte di un piano di sviluppo integrato e che i risultati della bonifica siano certificati da un'autorità competente o da un organismo accreditato;
- b) agli Stati membri di prendere in considerazione la definizione di strategie di riqualificazione dei siti dismessi, includenti chiari valori-obiettivo e di evitare l'utilizzo di nuovi siti in aree a verde se non strettamente necessario e, in caso contrario, imporre l'applicazione di misure compensative; di valutare le misure da adottare per i siti problematici, posseduti da privati, i cui proprietari non intraprendano le azioni necessarie; e di considerare di lasciare più frequentemente a verde, per un periodo provvisorio, i siti riqualificati, nonché di creare registri di siti dismessi e contaminati con informazioni standardizzate sufficienti, che permettano di stabilire un ordine di priorità per gli interventi;
- c) agli Stati membri di valutare in modo approfondito i deficit di finanziamento per ciascun progetto. Gli Stati membri dovrebbero pretendere che l'applicazione del principio «chi inquina paga» diventi un requisito necessario per la concessione del finanziamento dell'UE. Essi dovrebbero applicare le disposizioni dei regimi di aiuti di Stato concordati con la Commissione. Gli Stati membri dovrebbero includere, in tutte le decisioni di sovvenzione relative a progetti di riqualificazione, una clausola di rimborso che permetta loro di riesaminare la performance finanziaria dei progetti alla luce di quanto avvenuto nel corso di un periodo più lungo (ad esempio, 15 anni) e, ad esempio, di recuperare, in tutto o in parte, la sovvenzione nel caso i progetti generino entrate maggiori del previsto. La Commissione dovrebbe monitorare l'applicazione di tali clausole di rimborso;
- d) alla Commissione di proporre, in cooperazione con gli Stati membri e sulla base di prove scientifiche e di migliori pratiche, norme UE per la definizione di «sito contaminato» e per la gravità dei rischi ambientali e sanitari causati da tali siti, nonché di proporre una metodologia per la definizione di standard di bonifica specifici per i siti, che tengano conto dell'utilizzo finale degli stessi. La Commissione dovrebbe promuovere l'applicazione di un approccio di sviluppo integrato, disponendo che i progetti cofinanziati di riqualificazione dei siti dismessi siano inclusi in un piano di sviluppo integrato;
- e) alla Commissione e agli Stati membri di sostenere l'applicazione di migliori pratiche nella riqualificazione dei siti dismessi, e di preferire la riqualificazione dei siti dismessi rispetto all'utilizzo di nuovi siti in aree a verde.



Foto 1 — Ristrutturazione e riconversione di una torre all'interno di una centrale abbandonata nel centro cittadino trasformata in centro artistico e culturale (Łódź, Polonia)

INTRODUZIONE

SITI DISMESSI NELL'UE

1. Negli scorsi decenni, sempre più siti industriali e militari abbandonati (cosiddetti siti dismessi) sono divenuti disponibili. Si stima che il loro numero in Europa vada da qualche centinaio nei piccoli Stati membri con un modesto retaggio industriale a qualche centinaio di migliaia negli Stati membri più grandi con un importante passato industriale¹. Questi siti spesso si trovano in regioni e aree urbane in declino economico e sociale. La riqualificazione dei siti industriali e militari dismessi ha rilevanti ripercussioni ambientali, economiche e sociali.



Foto 2 — Tubo che inietta fluidi pulenti nel terreno inquinato presso un'acciaieria (Dunaújváros, Ungheria)

2. Molti siti dismessi sono contaminati, e ripulirli richiederà un'azione concertata per decenni a venire. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) stima in 250 000 il numero di siti contaminati e in tre milioni il numero di siti potenzialmente contaminati, dove servono indagini per stabilire se sia necessaria una bonifica. In circa il 70 % dei casi, la contaminazione è stata causata da un utilizzo a fini militari o industriali².

¹ Cabernet, *Sustainable Brownfield Regeneration*, 2006 (basato su dati raccolti dagli Stati membri nel periodo che va dalla fine degli anni novanta all'inizio degli anni duemila).

² AEA, *Progress in management of contaminated sites (CSI 015)*, 2007. Altre fonti di contaminazione sono le discariche di rifiuti e le attività agricole.

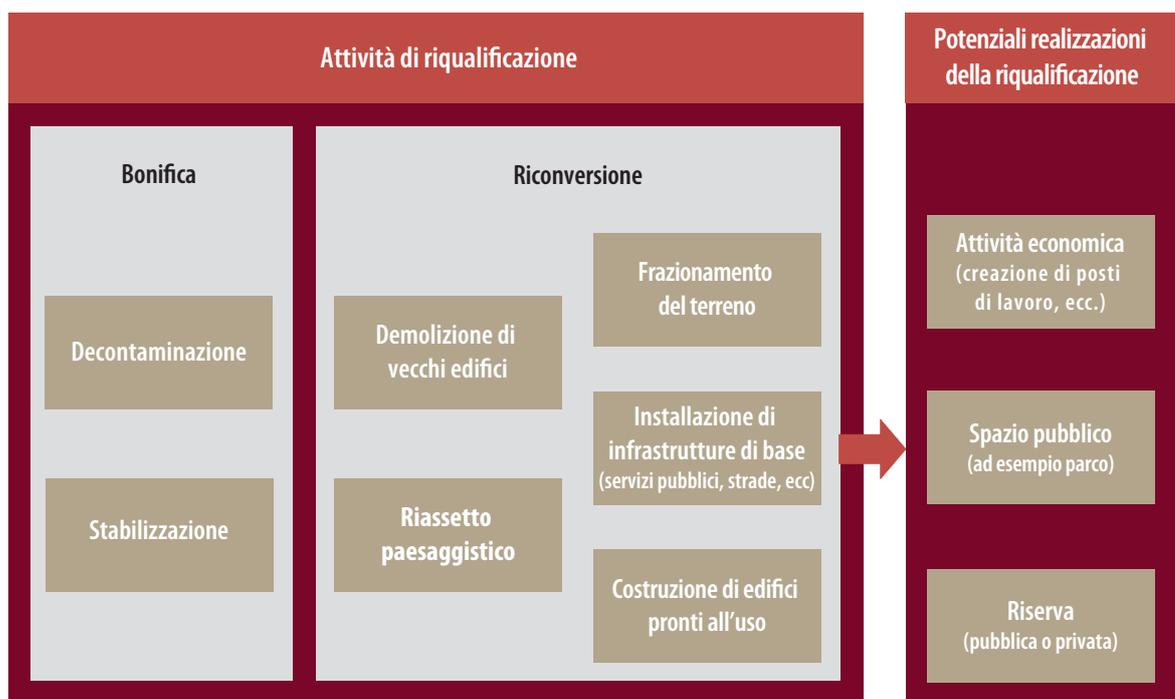
3. La riqualificazione di siti dismessi porta a diverse possibili realizzazioni: attività economiche, spazi pubblici o riserve fondiarie. Nel caso delle attività economiche, la riqualificazione include la costruzione di edifici o mira a preparare i lotti di terreno alla vendita a investitori. Ciò può essere fatto da un promotore pubblico o privato. Solo dalle attività economiche ci si attende la creazione di posti di lavoro (cfr. **figura 1**).

INTERVENTI DELL'UE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI DISMESSI

4. La riqualificazione è affrontata negli Stati membri come una dimensione della politica ambientale e di sviluppo territoriale.

FIGURA 1

ATTIVITÀ DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI E LORO POTENZIALI REALIZZAZIONI



Fonte: Corte dei conti europea.

5. Le direttive UE in materia di ambiente si applicano in particolare a quei siti cui la contaminazione risulta problematica. Queste direttive sono incentrate sulla prevenzione della contaminazione³ e sulla gestione e il controllo delle acque di superficie e sotterranee⁴.
6. La politica di coesione⁵ promuove un approccio di sviluppo integrato e il riutilizzo di siti dismessi, da preferire all'utilizzo di nuovi siti in aree a verde.



Foto 3 — Preparazione di nuove strutture in una ex centrale (Łódź, Polonia)

³ Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008 (GU L 24 del 29.1.2008, pag. 8), che abroga la direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26); direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17) e direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (direttiva ELD) (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56).

⁴ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1) e direttiva 2006/118/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento (GU L 372 del 27.12.2006, pag. 19).

⁵ Decisione del Consiglio 2006/702/CE, del 6 ottobre 2006, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (GU L 291 del 21.10.2006, pag. 11); comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano», COM(2004) 60 def.; comunicazione della Commissione «Fondi strutturali e coordinamento con il Fondo di coesione — Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006», COM(1999) 344 def.; comunicazione della Commissione agli Stati membri, del 28 aprile 2000, recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria URBAN II.

MISURE STRUTTURALI DELL'UE CHE COFINANZIANO LA RIQUALIFICAZIONE DI SITI DISMESSI

- 7.** Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) possono cofinanziare la riqualificazione di siti dismessi nelle regioni ammissibili degli Stati membri. In appresso verrà usata l'espressione «misure strutturali» per riferirsi ai due Fondi citati. Il sostegno può arrivare fino all'85 % della spesa ammissibile per un progetto specifico⁶.
- 8.** Il totale dei fondi assegnati alla riqualificazione di siti dismessi per i due periodi coperti dall'audit, insieme ai principali Stati membri interessati, è indicato nella **tabella 1**. Un completo quadro d'insieme, per Stato membro, è contenuto nell'**allegato I**.
- 9.** I progetti cofinanziati riguardavano diverse attività di riqualificazione:
- la bonifica di terreni instabili e contaminati (cfr. **foto 2 e 9**);
 - la riconversione dei siti⁷ (cfr. **foto 7**);
 - o la completa riqualificazione di siti dismessi contaminati, includente sia misure di bonifica che di riconversione (cfr. **foto 1, 3, 4, 5, 6, 8 e 10**).

⁶ Dal 2007 gli Stati membri possono scegliere di investire parte della dotazione finanziaria loro assegnata per le misure strutturali dell'UE nei fondi rotativi di Jessica, onde contribuire al riutilizzo delle risorse finanziarie e all'accelerazione degli investimenti nelle aree urbane europee. Al momento dell'audit, tali fondi erano nelle fasi iniziali di costituzione e pochissimi di essi erano destinati alla riqualificazione di siti dismessi.

⁷ Lo sviluppo di zone residenziali non era ammissibile al sostegno del FESR e dell'FC nei periodi di programmazione presi in esame dall'audit.

TABELLA 1

FONDI ASSEGNATI ALLA RIQUALIFICAZIONE DI SITI DISMESSI E PRINCIPALI STATI MEMBRI INTERESSATI

	2000-2006	2007-2013
Fondi assegnati	2,3 miliardi di euro	3,4 miliardi di euro
Principali beneficiari	Germania, Regno Unito, Francia	Ungheria, Repubblica ceca, Germania, Romania, Italia, Polonia

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati raccolti dalla Commissione.

10. I progetti cofinanziati fanno parte di programmi operativi attuati in regime di gestione concorrente, con la Commissione responsabile ultima dell'esecuzione del bilancio dell'UE⁸. In particolare:

- a) la Commissione negozia e approva i programmi proposti dagli Stati membri, e assegna le risorse;
- b) gli Stati membri/le regioni si occupano della gestione dei programmi, della loro attuazione attraverso la selezione di progetti, del loro controllo e valutazione;
- c) la Commissione è coinvolta nel monitoraggio dei programmi, impegna ed eroga le spese approvate e verifica i sistemi di controllo.

11. Durante il periodo di programmazione 2000-2006, esisteva una specifica procedura con cui la Commissione approvava i progetti del Fondo di coesione e dei grandi progetti del FESR (progetti il cui costo eccedeva 50 milioni di euro). Nel periodo di programmazione 2007-2013, solo i progetti il cui costo eccede i 50 milioni di euro devono essere approvati dalla Commissione⁹.

12. Due direzioni generali (DG) della Commissione svolgono un ruolo significativo nel campo della riqualificazione dei siti industriali e militari:

- o la DG Politica regionale e urbana è responsabile del bilancio dell'UE nell'area della politica regionale, nell'ambito della quale viene cofinanziata la riqualificazione dei siti industriali e militari;
- o la DG Ambiente è responsabile della politica ambientale dell'UE. Essa ha il compito di monitorare l'attuazione e il raggiungimento di specifici valori-obiettivo contenuti nelle direttive applicabili e viene consultata dalla DG Politica regionale e urbana in merito alla qualità delle proposte di programmi operativi e ai grandi progetti¹⁰.

⁸ Articolo 17, paragrafo 1, del TUE e articolo 317 del TFUE.

⁹ Dal 1° gennaio 2007 al 25 giugno 2010 tale soglia era pari a 25 milioni di euro nel caso di progetti ambientali.

¹⁰ Nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, la DG Ambiente è stata altresì consultata dalla DG Politica regionale e urbana a proposito di domande per progetti del Fondo di coesione.

ESTENSIONE E OBIETTIVI DELL'AUDIT

13. Il principale obiettivo dell'audit era valutare se le misure strutturali dell'UE abbiano sostenuto con successo la riqualificazione di siti industriali e militari dismessi.

14. La Corte ha verificato se:

- i progetti di riqualificazione cofinanziati dall'UE abbiano conseguito i propri obiettivi;
- il sostegno dell'UE alla riqualificazione di siti industriali e militari sia stato orientato sulla base di criteri solidi;
- i risultati siano stati ottenuti al più basso costo possibile per il bilancio dell'UE.

15. L'audit è stato espletato dal marzo al dicembre 2011 presso la Commissione e nei cinque Stati membri che rappresentavano la maggior parte della spesa relativa ai progetti finanziati durante i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013: Germania, Regno Unito, Ungheria, Polonia e Repubblica ceca.

16. È stato esaminato un campione di 27 progetti finanziati dal FESR o dall'FC, per un cofinanziamento UE totale di 231 milioni di euro (cfr. **allegato II**):

- quattro di questi 27 progetti comprendevano soltanto azioni di bonifica, sei unicamente azioni di riconversione e 17 sia bonifica che riconversione;
- 23 dei 27 progetti controllati avevano come obiettivo la creazione di posti di lavoro;
- per il periodo 2000-2006, sono stati inclusi nel campione soltanto i 22 progetti che erano stati completati, mentre per il periodo 2007-2013 sono stati inclusi anche cinque progetti in corso di attuazione¹¹;
- 22 progetti FESR del campione erano stati approvati dalle autorità di gestione a livello di Stato membro, mentre gli altri cinque (quattro grandi progetti FESR ed un progetto dell'FC) erano stati approvati anche dalla Commissione.

¹¹ L'attuazione di un progetto richiede in genere parecchi anni. Questo è il motivo per cui si è dovuto selezionare ai fini dell'audit dei progetti completati tra quelli del periodo di programmazione 2000-2006 (nel quale la Germania e il Regno Unito erano i principali beneficiari).



Foto 4 — Strade e connessioni a servizi pubblici in fase di costruzione nell'ex sito di discarica delle scorie di una miniera di carbone (Jaworzno, Polonia)

- 17.** I fascicoli dei progetti sono stati esaminati presso la Commissione, presso la sede dell'autorità di gestione del pertinente programma operativo e a livello dei beneficiari. L'équipe di audit ha avuto colloqui con rappresentanti della Commissione, personale di autorità regionali e locali responsabili dello sviluppo territoriale, nonché con rappresentanti di imprese pubbliche o private responsabili dell'ideazione e dell'attuazione dei progetti di bonifica e di riconversione selezionati.

OSSERVAZIONI

I PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE COFINANZIATI DALL'UE HANNO CONSEGUITO I PROPRI OBIETTIVI?

- 18.** Quanto realizzato tramite la riqualificazione può essere misurato mediante indicatori di realizzazione (*output*), che riflettono l'attuazione degli aspetti fisici, e mediante indicatori di risultato, che dovrebbero riflettere la misura in cui il progetto ha soddisfatto i bisogni cui intendeva rispondere¹².
- 19.** È generalmente accettato¹³ che una serie di migliori pratiche (in termini di indicatori) abbia un effetto positivo sulla sostenibilità di un sito riqualificato e sulle sue realizzazioni di lungo periodo. Tali pratiche includono:
- la certificazione dei lavori di decontaminazione, ad opera di un'autorità competente o di un organismo accreditato;
 - il rispetto della normativa disciplinante la pianificazione del territorio nella regione interessata;
 - l'esistenza di un piano di sviluppo integrato riguardante specifici settori di attività e piccole e medie imprese (PMI) più adatti al contesto socio-economico dell'area, che tenga conto di particolari aree di *expertise*, delle competenze disponibili e dei collegamenti con le istituzioni di ricerca o accademiche locali; questi piani dovrebbero altresì comprendere lo sviluppo di aree residenziali, di servizi di trasporto e di strutture ricreative al fine di incrementare l'attrattiva dell'area, nonché la creazione di posti di lavoro per la comunità locale;
 - un adeguato livello di servizi sul sito (accesso stradale, trasporto pubblico, elettricità e acqua, raccolta di rifiuti e sistema fognario, connessione a banda larga ecc.).
- 20.** Dette attività di riqualificazione, che il promotore si impegna a realizzare, possono essere definite fattori endogeni poiché, in linea di principio, essi rimangono all'interno della sua diretta sfera di influenza. Vi sono però molti altri fattori, quali le condizioni economiche generali¹⁴, che hanno una notevole influenza sul conseguimento dei risultati. Questi fattori esogeni non ricadono necessariamente all'interno della diretta sfera di influenza del promotore.

¹² Esempi di indicatori sono: i livelli di concentrazione dei contaminanti dopo la bonifica, gli ettari di terreno riqualificato, la superficie coperta costruita dal promotore, la superficie coperta costruita dagli investitori dopo il completamento del progetto, l'occupazione delle parcelle di terreno e degli edifici riconvertiti e il numero di posti di lavoro presso le imprese che hanno sede nel sito. *Fonte:* DG Politica regionale, Documenti di lavoro metodologici sugli indicatori per la sorveglianza e la valutazione: «Documento di lavoro 3» per il periodo di programmazione 2000-2006 e «Documento di lavoro 2» per il periodo di programmazione 2007-2013. *Rescue, Administrative Tools and Incentives for Sustainable Brownfield Regeneration*, 5° programma quadro di ricerca dell'UE, Azione 4, luglio 2005.

¹³ Come auspicato dai leader riconosciuti in questo campo, in particolare la Banca mondiale, Cabernet e Nicole.

¹⁴ Tali condizioni possono anche includere altri fattori relativi alla regione nella quale si trova il sito, quali le condizioni del mercato del lavoro.

21. Per i progetti del campione, la Corte ha verificato se:

- a) i lavori di decontaminazione, quando quest'ultima era necessaria, fossero stati certificati da un'autorità competente;
- b) i progetti avessero conseguito i propri obiettivi, in particolare per la creazione di posti di lavoro, ove applicabile;
- c) i progetti avessero applicato le migliori pratiche che favoriscono la sostenibilità dei risultati degli stessi.



Foto 5 — Parco cittadino sul sito di un'ex fabbrica di accumulatori, dove sono state svolte opere di decontaminazione e costruite strutture per il parco (Marcali, Ungheria)

I RISULTATI DELLA BONIFICA NON SONO SEMPRE CERTIFICATI IN MANIERA ADEGUATA

- 22.** La certificazione dei risultati ottenuti in termini di decontaminazione e stabilizzazione del terreno è considerata un fattore chiave per garantire l'assenza di rischi per l'ambiente e la salute, in particolare per i potenziali investitori, nonché una migliore pratica che favorisce la sostenibilità del sito riqualificato.
- 23.** Al momento dell'audit, i lavori erano stati completati per 17 dei 21 progetti comportanti qualche forma di bonifica controllati dalla Corte:
- per nove di questi 17 progetti completati, i lavori erano stati supervisionati o certificati dall'autorità ambientale o dall'autorità mineraria della regione interessata; mentre
 - per gli altri otto progetti non vi era alcuna supervisione o certificazione da parte di tale autorità.
- 24.** L'individuazione dei siti contaminati, la definizione degli obiettivi e il monitoraggio della bonifica sono gestiti a livello di Stato membro. Vi sono ampie differenze tra i valori nazionali di screening della contaminazione del suolo¹⁵, in particolare in termini di livello e numero di contaminanti ricercati. Non esistono standard a livello UE per stabilire se un sito ponga rischi significativi alla salute umana e al suolo o alle acque. Gli Stati membri visitati hanno ognuno la propria metodologia per stabilire i livelli di bonifica da ottenere e, a tal fine, non esiste una metodologia standard a livello UE. Parimenti, non esistono procedure a livello UE riguardanti i controlli sulla corretta attuazione delle opere di bonifica.
- 25.** La proposta, presentata dalla Commissione, di una direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo¹⁶ prevede che gli Stati membri individuino i siti contaminati nel loro territorio, pongano in essere un metodo per determinare se un sito è contaminato e garantiscano che i siti contaminati siano bonificati¹⁷. Detta proposta è ancora in discussione al Consiglio. Diversi esperti ritengono che l'armonizzazione possa apportare effetti benefici.

¹⁵ I valori di screening del suolo sono standard di qualità adottati in molti paesi per regolare la gestione dei terreni contaminati. Di solito vengono espressi sotto forma di soglie di concentrazione (mg per kg di terreno-peso a secco) di contaminanti nel suolo, oltre le quali sono raccomandate o obbligatorie alcune azioni. Cfr. C.Carlon (a cura di), *Derivation methods of soil screening values in Europe. A review and evaluation of national procedures towards harmonization*, Commissione europea, JRC (Centro comune di ricerca), Ispra, 2007.

¹⁶ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006) 232 def. del 22 settembre 2006.

¹⁷ Inoltre, l'attuale versione di lavoro della proposta, come modificata dal gruppo di lavoro «Ambiente» del Consiglio (documento 6124/10 REV 1 del 4 marzo 2010), prevede che la Commissione adotti atti delegati in materia di elementi tecnici comuni per la valutazione del rischio di contaminazione del suolo.

LA MAGGIOR PARTE DEI PROGETTI HA CONSEGUITO I PROPRI OBIETTIVI IN TERMINI DI REALIZZAZIONI MATERIALI, MA IN MOLTI CASI I TERRENI E GLI EDIFICI RICONVERTITI NON SONO STATI DESTINATI ALL'USO PREVISTO

- 26.** Dei 27 progetti esaminati ai fini dell'audit, 22 erano stati completati. Di questi 22 progetti completati:
- 18 hanno pienamente conseguito i propri valori-obiettivo in termini di demolizione, pulizia del terreno, riassetto paesaggistico, installazione di infrastrutture di base e costruzione di edifici da parte del promotore;
 - quattro progetti hanno conseguito tra il 90 % e il 100 % delle realizzazioni attese.
- 27.** Per i 13 progetti controllati in cui il promotore mirava a rendere gli appezzamenti di terreno pronti per essere venduti a potenziali investitori (cfr. paragrafo 3), a metà 2011 il tasso medio di costruzione di edifici industriali e per uso uffici su detti appezzamenti era pari solo al 25 %¹⁸. Il tasso di utilizzo di tali edifici era dell'89 %.
- 28.** In cinque progetti, i promotori avevano costruito edifici pronti per essere usati. Per questi edifici, il tasso medio di utilizzo era del 76 %.
- 29.** Nel caso di riconversioni che miravano a concedere in locazione a qualunque potenziale utente, il tasso di utilizzo era più basso di quello delle riconversioni di cui sopra, indirizzate ad uno specifico utente finale, come nel caso di un progetto industriale o un parco tecnologico pianificato prima dell'inizio del progetto di riqualificazione. La prima categoria di riconversioni è maggiormente dipendente dalle condizioni economiche generali e dalla disponibilità di fondi pubblici (cfr. **riquadro 1** e **foto 6**).

¹⁸ Un ulteriore 10 % degli appezzamenti di terreno in vendita era stato venduto dal promotore, ma la costruzione di edifici doveva ancora cominciare.



Foto 6 — Uffici pronti all'uso costruiti sul sito di un'ex fabbrica di prodotti chimici (Widnes, Regno Unito)

RIQUADRO 1

ESEMPIO DI UNA RICONVERSIONE CHE MIRAVA A CONCEDERE IN LOCAZIONE A QUALUNQUE POTENZIALE UTENTE

I lavori all'ex porto industriale di Barrow-in-Furness (Regno Unito) riguardavano la riqualificazione di 23 ettari per lo sviluppo di un parco commerciale orientato alle PMI. I lavori sono stati interrotti nel 2010 perché non erano disponibili fondi nazionali per completare lo sviluppo, in assenza di un impegno da parte degli utenti commerciali o industriali finali (pubblici o privati). Al momento del sopralluogo di audit, non era ancora stato costruito alcun edificio in questo sito.

30. Nei progetti esaminati ai fini del presente audit, diversi fattori concorrevano a spiegare i relativamente bassi tassi di costruzione su aree riconvertite in siti dismessi riqualificati, uno dei quali era la crisi economica operante dal 2008. Questi fattori includevano:

- o l'approvazione di alcuni progetti di riqualificazione senza una solida analisi di mercato che giustificasse i nuovi sviluppi industriali e di uffici (cfr. **riquadro 2**);
- o laddove era stata svolta un'analisi di mercato, l'insufficiente attenzione prestata alle sue conclusioni, in particolare quelle riguardanti il rischio di concorrenza tra diversi siti nella stessa zona oppure il fatto che quanto progettato non era adatto alle caratteristiche socioeconomiche locali (cfr. **riquadro 3**).

RIQUADRO 2

ESEMPI DI SITI RIQUALIFICATI DOVE L'ATTESA ATTIVITÀ DI MERCATO NON SI È CONCRETIZZATA

Dopo la riqualificazione, iniziata nel 2002, della ex raffineria di petrolio di Braunsbedra (Germania), la superficie acquistata dagli investitori era pari al 50 % del totale di quella riconvertita, mentre nel caso dell'ex impianto per la lavorazione di metalli di Halle (Germania), dove la riqualificazione è iniziata nel 2003, era pari all'11 %. In entrambi i casi, al momento di prendere la decisione di sovvenzione iniziale, al promotore era stato chiesto di dimostrare di aver già ricevuto manifestazioni di interesse da parte di investitori, riguardanti una parte significativa della superficie riqualificata. Tuttavia, sebbene l'autorità di gestione facesse affidamento, a tale proposito, su quanto dichiarato dal promotore, essa non aveva definito precisi criteri per verificare il rispetto di questo prerequisito.

RIQUADRO 3

ESEMPI DI PROGETTI PER I QUALI NON È STATA PRESTATO ABBASTANZA ATTENZIONE AI RISULTATI DELL'ANALISI DI MERCATO

Il progetto riguardante l'ex impianto per la lavorazione di metalli di Barnsley (Regno Unito) comprendeva la costruzione di una torre multipiano per uffici con 10 750 m² di superficie coperta. Il progetto è stato approvato, nonostante l'analisi di mercato avesse messo in guardia a proposito dell'insufficiente domanda per il tipo di edificio proposto. I lavori di costruzione sono stati ultimati a fine 2008, ma è risultato difficile dare in locazione lo spazio per uffici. Nell'agosto 2010, il promotore ha venduto l'edificio per uffici all'autorità locale. A marzo 2011, solo due piani su sei erano occupati.

Presso l'ex acciaieria di Dortmund (Germania) i lavori hanno compreso lo sviluppo di un parco tecnologico e di altre strutture ricreative. La documentazione progettuale sottoposta alla prima valutazione dell'autorità di gestione e della Commissione ha messo in evidenza problemi quali la distanza da un'università, la concorrenza con altre aree commerciali in città ed una destinazione prevalente al settore delle tecnologie dell'informazione e a quello dei micro-sistemi, entrambi interessati da un rallentamento della crescita. Gli appezzamenti di terreno sono stati progressivamente preparati e resi pronti per la costruzione nel periodo dal 2005 al 2008. Tuttavia, la vendita degli stessi e la costruzione di edifici per uffici è proceduta più lentamente del previsto. A metà del 2011, solo il 22 % della superficie disponibile era stato venduto.

LE ATTIVITÀ ECONOMICHE HANNO CREATO MENO POSTI DI LAVORO DEL PREVISTO

- 31.** Ventitré dei 27 progetti esaminati miravano alla creazione di posti di lavoro e dati informativi erano disponibili per dieci di questi. Al momento dell'audit, il tasso di creazione di posti di lavoro era inferiore al previsto, poiché:
- conseguire il valore-obiettivo della creazione di tutti i posti di lavoro previsti era una finalità a più lungo termine;
 - vi erano ritardi nella costruzione degli edifici (cfr. paragrafi 20 e 27); e
 - l'attività economica sviluppata presso il sito richiedeva meno posti di lavoro del previsto.

TUTTI I PROGETTI AVEVANO DELLE CARATTERISTICHE CHIAVE CHE INFLUIVANO POSITIVAMENTE SULLA SOSTENIBILITÀ DEGLI STESSI

- 32.** Tutti i progetti di riqualificazione di siti dismessi esaminati dalla Corte possedevano alcune delle caratteristiche chiave che sono considerate migliori pratiche per garantire la sostenibilità dei siti e delle realizzazioni nel lungo periodo:
- tutti i siti erano stati sviluppati in conformità alla destinazione d'uso del terreno prevista nei documenti di pianificazione del territorio, ed erano adeguatamente serviti da infrastrutture di trasporto, di raccolta rifiuti, da una rete fognaria e da infrastrutture per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
 - alcuni sono posizionati strategicamente e sono serviti da reti di trasporto trimodali (stradali, ferroviarie e via acque interne);
 - i nuovi edifici sono conformi agli standard ambientali.
- 33.** Diciotto dei 27 progetti erano parte di un piano di sviluppo integrato per la località o l'area economica. La Corte ha osservato che, persino nei casi in cui vi era un approccio integrato, i progetti esaminati hanno avuto solo un modesto effetto in termini di posti di lavoro e di opportunità di formazione per le comunità locali. Ciò era dovuto al fatto che molti dei progetti selezionati ai fini dell'audit erano orientati verso attività ad alta tecnologia e miravano ad avere un impatto regionale o per l'intera città piuttosto che a livello locale. In alcuni Stati membri, le autorità regionali erano a conoscenza del basso impatto atteso sulle comunità locali e avevano posto in essere piani per far trarre loro benefici dalla riqualificazione, ad esempio includendo alcuni spazi pubblici come parchi, aree culturali e attrezzature per lo sport, nonché aiutando i residenti a ottenere lavori meno specializzati e a sviluppare attività di accoglienza turistica.

34. Il riquadro 4 presenta alcuni casi esemplificativi nei quali sono state create le condizioni di sostenibilità in modo particolarmente positivo.

IL SOSTEGNO DELL'UE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI MILITARI E INDUSTRIALI È STATO ORIENTATO SULLA BASE DI CRITERI SOLIDI?

35. Il successo della riqualificazione di siti industriali e militari dipende dall'attuazione di una strategia basata su principi di pianificazione e su una buona conoscenza dei problemi e delle minacce ambientali, economiche e sociali che devono essere affrontate per poter attribuire priorità alle azioni. I principi di pianificazione fondamentali sono i seguenti¹⁹:
- una preferenza per l'utilizzo dei siti riqualificati rispetto ai nuovi siti in aree a verde;
 - lasciare temporaneamente a verde i siti riqualificati in attesa del loro utilizzo definitivo, al fine di evitare di riconvertire i siti dismessi per attività inappropriate.

¹⁹ Come sostenuto da leader riconosciuti del settore, in particolare la Banca mondiale, Cabernet e Nicole.

RIQUADRO 4

CASI ESEMPLIFICATIVI IN CUI LE CONDIZIONI DI SOSTENIBILITÀ SONO STATE CREATE IN MODO PARTICOLARMENTE POSITIVO

L'ex acciaieria I di Duisburg (Germania) è stata riqualificata e connessa a servizi infrastrutturali di base per essere usata come centro logistico trimodale. A metà 2011, l'area riconvertita era quasi interamente occupata da imprese di carico/scarico e da un deposito di container. La riconversione del sito era coerente con un settore commerciale prioritario (la logistica) e il sito stesso era posizionato sulle sponde di un fiume navigabile. Il porto inoltre coopera e svolge progetti di ricerca con università e istituti di ricerca nel campo della logistica.

Presso l'ex impianto di lavorazione dei metalli e dell'acciaio di Plzeň (Repubblica ceca) sono stati costruiti capannoni industriali con il sostegno del FESR. Il sito è destinato a un settore commerciale specifico (lavorazione dei metalli) per il quale la città offre importanti vantaggi; esso è affiancato da altri investimenti, in particolare l'espansione della rete stradale e dei collegamenti ferroviari. Le imprese presenti sul sito cooperano in modo stretto con una rete di centri di ricerca, collegi tecnici e scuole secondarie, nonché con un centro scientifico per bambini.

36. La Corte ha verificato:

- se gli Stati membri disponessero di strategie nazionali, regionali o locali per la riqualificazione di siti dismessi, basate su buone pratiche di pianificazione e su registri di siti dismessi includenti una descrizione dei problemi e delle minacce posti da tali siti;
- se i fondi dell'UE promuovessero l'applicazione delle migliori pratiche.

TUTTI GLI STATI MEMBRI DISPONGONO DI UNA POLITICA DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI DISMESSI BASATA SU UNA SERIE DI PRINCIPI RICONOSCIUTI...

37. In tutti gli Stati membri visitati, la politica in materia di siti dismessi è attuata principalmente attraverso strumenti di pianificazione locale che promuovono l'applicazione di alcuni principi chiave e migliori pratiche.

38. La riqualificazione dei siti dismessi, preferita allo sviluppo di nuovi siti in aree a verde, è promossa rendendo disponibili per lo sviluppo le aree riqualificate e vietando o impedendo progetti di sviluppo su nuovi siti. A tal fine vengono impiegati diversi strumenti:

- le nuove aree di sviluppo possono essere individuate tramite modifiche al piano di utilizzo del territorio soltanto quando i terreni precedentemente sviluppati non possono essere usati e se vi sia un bisogno dimostrabile di tali nuove aree;
- le autorità locali hanno il potere di espropriare i siti dismessi;
- un'autorizzazione urbanistica o una licenza edilizia sono richiesti per ogni sviluppo specifico. Queste autorizzazioni/licenze stabiliscono le condizioni per le indagini geologiche sul sito e, ove applicabile, per la bonifica dei siti dismessi.

39. Negli Stati membri visitati ai fini dell'audit, i siti riqualificati sono stati raramente utilizzati in via provvisoria come aree a verde. Tuttavia:

- questo principio è stato oggetto di considerazione da parte del governo del Regno Unito nelle raccomandazioni del marzo 2008²⁰: l'uso provvisorio come terreno a verde di siti dismessi deve essere promosso quando detti siti non sono adatti ad altri sviluppi, come strumento per contrastare il degrado estetico ed economico associato a tali siti;
- in Germania, a parere del BBR²¹, i siti dismessi dovrebbero essere riqualificati più per un utilizzo ricreativo/naturale, almeno provvisoriamente, e meno per attività economiche; indagini periodiche svolte dal BBR indicano che, sebbene vengano riqualificate estese aree di siti dismessi, il totale dei siti è in aumento, dato che il numero e la superficie dei siti che cadono in disuso sono superiori al numero e alla superficie di quelli che vengono riqualificati²².

40. In tutti gli Stati membri visitati, la riqualificazione dei siti dismessi è stata spesso ostacolata da diversi fattori:

- carenza di risorse finanziarie per gli organismi pubblici responsabili della bonifica o della riqualificazione dei siti dismessi;
- mancanza di strategie regionali basate su informazioni sufficienti, quali registri di siti dismessi esistenti, e di un sistema che incoraggi l'uso di fondi UE e nazionali per siti a più elevata priorità;
- difficoltà nello stabilire chi è il proprietario dei terreni e chi è responsabile della bonifica;
- laddove i siti dismessi siano detenuti da privati, gli attori pubblici e privati possono non avere gli stessi interessi per quanto attiene alla riqualificazione del sito.

41. Dei cinque Stati membri visitati, solo nel Regno Unito (Inghilterra) erano stati stabiliti obiettivi quantificati per la superficie dei siti dismessi da riqualificare. Dal 2000, la normativa di pianificazione stabilisce valori-obiettivo per il riutilizzo di siti dismessi in generale (il 17 % dell'attuale superficie di siti dismessi entro il 2010) e, in particolare, per la costruzione di abitazioni (al 2008, il 60 % di tutte le case nuove doveva essere stata costruita su siti dismessi), sebbene non vengano stabiliti valori-obiettivo per quanto riguarda il riutilizzo di siti dismessi per sviluppi industriali/commerciali. Questi valori-obiettivo sono stati in larga parte raggiunti²³.

²⁰ Department for Communities and Local Government, *Securing the Future Supply of Brownfield Land: Government Response to English Partnerships' Recommendations on the National Brownfield Strategy*, Londra, marzo 2008.

²¹ Istituto federale di ricerca sull'edilizia, gli affari urbani e lo sviluppo del territorio.

²² In Germania, la ripartizione tra tipi di utilizzo previsto dei siti dismessi è la seguente (2006): natura 19 %, edilizia abitativa 19 %, industria/commercio 62 %. Secondo i ricercatori del BBR, una suddivisione più realistica potrebbe essere la seguente: natura 70 %, edilizia abitativa 20 %, industria/commercio 10 %. Cfr. Fabian Dosch, *Federal initiatives and research on sustainable management of urban land in Germany*, BBR, 2nd International Conference on Managing Urban Land, Session 14 REFINA (Part I), Stoccarda, 26.4.2007.

²³ Dal 2002 al 2009, la superficie dei siti dismessi è diminuita in Inghilterra del 20,4 %, passando da 40 714 ettari a 33 390 ettari. Il 77 % delle case è stato costruito su siti dismessi nel 2009. Fonte: *Homes and Communities Agency, Trends in previously developed land and housing stock by Government Office Region, 2002 e 2009*.

- 42.** In Germania, la normativa di pianificazione del territorio e quella ambientale non fissano valori-obiettivo per la riqualificazione dei siti dismessi in quanto tali. Tuttavia, la strategia federale di sostenibilità adottata nel 2002 include tra le sue finalità la riduzione del consumo addizionale di terreni a verde da 129 ettari al giorno nel periodo 1993-1996 a 30 ettari al giorno nel 2020. Recenti statistiche²⁴ indicano un marcato declino del consumo di terreni in Germania dal 2006. La media nel periodo 2007-2010 è stata di 87 ettari al giorno.

²⁴ *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland Indikatorenbericht 2012*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2012.

... MA L'ASSENZA DI REGISTRI COMPLETI E ADEGUATI DEI SITI DISMESSI, CHE INCLUDANO ANCHE I SITI CONTAMINATI, COMPLICA LA DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ

- 43.** Negli Stati membri visitati, sono state intraprese una serie di azioni per redigere registri di siti dismessi a livello locale, regionale o nazionale. Questi registri forniscono alcuni dati sulla situazione dei siti dismessi, ma sono incompleti, non possono essere interconnessi o non includono informazioni adeguate per attribuire priorità all'intervento pubblico per un sito piuttosto che un altro (cfr. **riquadro 5**).

RIQUADRO 5

ESEMPI DI AZIONI INTRAPRESE NEGLI STATI MEMBRI VISITATI PER REDIGERE REGISTRI DI SITI DISMESSI

Nella Repubblica ceca, in seguito ad uno studio svolto nel 2005-2007, è stata costituita una banca dati nazionale dei siti dismessi che individuava 2 355 siti dismessi coprenti un'area di 10 326 ettari²⁵. Tuttavia, detta banca dati contiene solo dati su siti per i quali il proprietario consente di rendere pubbliche le informazioni, e non include i siti a Praga. Un'altra banca dati elenca i siti dismessi in tutte le regioni, ma solo quelli posseduti in maggioranza dai comuni (375 siti).

In Polonia, non esiste alcun registro nazionale dei siti dismessi. Alcune informazioni sono disponibili a livello regionale o locale, ma non possono essere comparate a causa della mancanza di una metodologia uniforme per la raccolta e la presentazione dei dati. A partire dal 2005, è stato realizzato un inventario pilota dei siti dismessi in tre regioni. Tuttavia, la preparazione di un inventario nazionale dei siti dismessi si è fermata a questa fase iniziale.

²⁵ Secondo gli esperti, una cifra più realistica della superficie totale occupata da siti dismessi nella Repubblica ceca si situa tra i 27 000 e i 38 000 ettari.

- 44.** In tutti e cinque gli Stati membri visitati vengono raccolte informazioni su siti contaminati e potenzialmente contaminati. Tuttavia, i registri non includono mai tutti i siti in questione, e solo in Repubblica ceca e Ungheria sono disponibili le informazioni necessarie per la definizione delle priorità (cfr. **riquadro 6**).

²⁶ Per essere ammissibili, i progetti dovevano essere situati in una città con più di 5 000 abitanti, interessare un'area dismessa maggiore di 40 ettari e soddisfare almeno tre di otto criteri socio-economici.

SI PUÒ FARE DI PIÙ PER PROMUOVERE LE MIGLIORI PRATICHE IN MATERIA DI RIQUALIFICAZIONE

- 45.** Sebbene i regolamenti dei Fondi strutturali non specifichino alcuna disposizione mirante a promuovere particolari aspetti delle migliori pratiche in materia di riqualificazione di siti dismessi, la Corte ha osservato che alcune iniziative sono prese dagli Stati membri:
- nel processo di selezione per la concessione di sovvenzione, due Stati membri danno la preferenza a progetti di riqualificazione di siti dismessi rispetto a progetti di sviluppo di nuovi siti in aree a verde;
 - nel programma operativo per la Polonia, il piano di sviluppo integrato del territorio è considerato un prerequisito per il finanziamento UE;
 - in Ungheria, un criterio specifico considerato per la selezione dei progetti²⁶ era la misura in cui questi intendevano contrastare l'impoverimento sociale ed economico.

RIQUADRO 6

ESEMPI DI REGISTRI NAZIONALI DEI SITI CONTAMINATI O POTENZIALMENTE CONTAMINATI

In Inghilterra e Galles, l'Agenzia per l'ambiente tiene un registro soltanto dei siti speciali ad alto rischio (33 siti a metà 2011), che è stato aggiornato l'ultima volta il 31 marzo 2007. I registri di altri siti contaminati sono detenuti dalle autorità locali.

Nella Repubblica ceca, la banca dati nazionale SEKM²⁷ dei siti contaminati e potenzialmente contaminati include vecchi siti industriali e militari, ma anche miniere, discariche ecc. Ad ogni sito è attribuita una priorità: la categoria più urgente corrisponde a siti che necessitano di immediata bonifica (130 siti). Una nuova banca dati di siti contaminati è attualmente in corso di sviluppo, al fine di unificare dati provenienti da varie fonti e aggiornare la banca dati esistente a livello nazionale.

In Ungheria, dal 1996 è in vigore un piano di bonifica dei siti contaminati. Il principale obiettivo è quello di individuare siti contaminati ed effettuare la bonifica, in modo da evitare che l'inquinamento raggiunga la falda acquifera. L'applicazione di questo piano è sostenuta da un registro dei siti contaminati che costituiscono un potenziale rischio per la qualità dell'acqua. Ad ogni sito viene assegnata priorità sulla base di molteplici criteri di rischio ambientale e sanitario.

²⁷ *Systém evidence kontaminovaných míst* (Sistema dei registri dei siti contaminati).

I RISULTATI SONO STATI OTTENUTI AL PIÙ BASSO COSTO POSSIBILE PER IL BILANCIO DELL'UE?

- 46.** La riqualificazione dei siti dismessi ha il potenziale per offrire opportunità profittevoli e può pertanto essere svolta da investitori privati. Laddove i progetti siano soltanto marginalmente profittevoli, sarà necessario condividere rischi e costi tra il settore pubblico e quello privato, e il solo investimento pubblico può essere necessario in presenza di gravi ostacoli quali la forte contaminazione, l'infelice posizione geografica o un mercato immobiliare stagnante. All'atto di decidere il livello di finanziamento pubblico da assegnare ai progetti di riqualificazione, è molto importante limitare il finanziamento pubblico a ciò che è necessario per attuare il progetto: il contributo pubblico non dovrebbe eccedere il deficit di finanziamento tra il costo dell'investimento e gli introiti che ci si attende esso generi²⁸.
- 47.** Al fine di verificare se i 27 progetti di riqualificazione esaminati avessero potuto essere attuati al costo minore possibile, in particolare per il bilancio dell'UE, la Corte ha controllato se:
- la sovvenzione pubblica, inclusiva del contributo dell'UE, fosse stata fissata ad un livello appropriato, usando il metodo del deficit di finanziamento, e se questo deficit di finanziamento fosse stato stimato in modo soddisfacente;
 - se il valore del sito, incluso tra i costi del progetto nella valutazione del deficit di finanziamento, rispettasse il principio «chi inquina paga», in base al quale chi inquina dovrebbe sostenere i costi della bonifica dei siti che ha danneggiato;
 - se la normativa applicabile in materia di aiuti di Stato, volta a prevenire una distorsione della concorrenza, fosse stata rispettata;
 - se la decisione di sovvenzione includesse un meccanismo di rimborso da applicare nel caso in cui il progetto generasse più entrate di quanto previsto alla data di approvazione della sovvenzione.

²⁸ I costi e le entrate sono scontati per tener conto del tempo che intercorre tra i vari flussi di cassa.

IL BISOGNO DI SOSTEGNO PUBBLICO, INCLUSI I FONDI DELL'UE, NON È STATO SEMPRE VALUTATO...

48. Ai fini dell'audit, sono stati esaminati 27 progetti:

- per 15 progetti, il beneficiario ha effettuato una valutazione del deficit di finanziamento, dietro richiesta della Commissione o dell'autorità di gestione;
- per 12 progetti, il deficit di finanziamento non è stato calcolato. Per tre di essi, è ragionevole che ciò non sia avvenuto poiché non ci si attendeva alcuna generazione di entrate, dato che essi riguardavano soltanto la bonifica o miravano a creare parchi e riserve fondiarie. In tali casi, il deficit di finanziamento può considerarsi pari al 100%. Tuttavia, per i restanti nove progetti, la stima del deficit di finanziamento non è stata eseguita, nonostante essi avrebbero generato entrate dalla vendita o dalla locazione/affitto degli appezzamenti di terreno e degli edifici riqualificati (cfr. **riquadro 7**). Se in questi nove casi fosse stata effettuata un'analisi del deficit di finanziamento, la sovvenzione, compresa la parte a carico dell'UE, sarebbe stata di minore entità.

.... E QUANDO LO È STATO, LE STIME DEI DEFICIT DI FINANZIAMENTO PRESENTAVANO CARENZE

49. Laddove è stato stimato il deficit di finanziamento, sono state rilevate le seguenti carenze:

- in tre casi in cui lo specifico progetto cofinanziato riguardava una parte di un sito dismesso più esteso, i redditi generati dall'insieme del sito a beneficio dello sviluppatore non sono stati presi in considerazione per la stima del deficit di finanziamento (cfr. **riquadro 8**), nonostante il fatto che le misure strutturali avessero cofinanziato infrastrutture di base per l'intero sito (nell'ambito di un diverso progetto nello stesso periodo di programmazione (2000-2006) o in quello precedente (1994-1999));
- in cinque casi in cui il costo del terreno è stato incluso nei costi dichiarati²⁹, non vi era alcuna perizia indipendente che certificasse il valore di mercato del terreno, oppure non era possibile determinare quale dei due, tra il prezzo di acquisto e il valore di mercato, fosse minore (cfr. **riquadro 9**).

²⁹ Per risultare ammissibile ed essere incluso tra i costi in base ai quali si calcola il cofinanziamento dell'UE, il costo del terreno può essere imputato fino ad un ammontare pari al 10% dei costi totali del progetto, a condizione che sussista un nesso diretto tra l'acquisto del terreno e gli obiettivi del progetto cofinanziato e che un professionista qualificato e indipendente o un organismo debitamente autorizzato certifichi che il prezzo d'acquisto non è superiore al valore di mercato. Cfr. regolamento (CE) n. 448/2004 della Commissione, del 10 marzo 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1685/2000 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali e che revoca il regolamento (CE) n. 1145/2003 (GU L 72 dell'11.3.2004, pag. 66).

RIQUADRO 7

ESEMPI DI PROGETTI INTEGRALMENTE FINANZIATI CON FONDI PUBBLICI E CHE AVREBBERO VEROSIMILMENTE GENERATO ENTRATE, MA PER I QUALI NON È STATO STIMATO IL DEFICIT DI FINANZIAMENTO

Presso la riserva fondiaria pubblica di Halton (Regno Unito), l'autorità locale intendeva costruire dei magazzini che avrebbero funzionato a condizioni di mercato e quindi in grado di generare entrate. Il costo di riconversione (acquisizione del terreno e riassetto paesaggistico) è stato interamente finanziato con fondi pubblici, il 29 % dei quali era a carico del cofinanziamento del FESR. Tuttavia, non è stata effettuata alcuna analisi del deficit di finanziamento che tenesse conto dei futuri introiti.

La riconversione dell'ex cantiere della centrale nucleare di Arneburg (Germania, cfr. **foto 7**) produrrà verosimilmente entrate per il privato che ne è proprietario, poiché il sito ha il vantaggio di usufruire di un'infrastruttura di trasporto trimodale, che lo rende dunque interessante per alcune industrie. Tuttavia, per questo progetto non è stata effettuata alcuna stima del deficit di finanziamento.

RIQUADRO 8

ESEMPIO DI UN CASO CUI L'ANALISI DEL DEFICIT DI FINANZIAMENTO RIGUARDAVA SOLO PARTE DI UN SITO

L'ex miniera di carbone/cokeria di Sheffield (Regno Unito) è in corso di riconversione per fasi. Il sostegno FESR è stato fornito nel periodo 2000-2006 per la seconda fase della riconversione del sito, per costruire numerosi edifici per uso industriale e per uffici. La stima del deficit di finanziamento, che giustificava questa sovvenzione FESR, era stata calcolata solo in riferimento ai costi e alle entrate di questa seconda fase. Non aveva tenuto conto delle entrate generate altrove nello stesso sito considerato nel suo insieme.

RIQUADRO 9

ESEMPI DI CASI IN CUI IL COSTO DEL TERRENO IMPUTATO AL PROGETTO NON ERA CERTIFICATO DA UNA PERIZIA INDIPENDENTE

Presso l'ex miniera a cielo aperto di Rotherham (Regno Unito), dove la riconversione ha preso la forma di un partenariato pubblico-privato, l'unico contributo del partner privato è stato il terreno. Tra i costi ammissibili per la sovvenzione del FESR è stato incluso il valore del terreno, pari a 6,7 milioni di lire sterline. Detto valore eccedeva di 3,4 milioni di lire sterline il valore di mercato stimato da un esperto certificato (*chartered surveyor*).

Presso l'ex acciaieria di Dortmund (Germania), il prezzo pagato dal promotore per acquistare il terreno è stato incluso tra i costi del progetto. Tuttavia, nel momento in cui è stata concessa la sovvenzione del FESR, detto prezzo non è stato confrontato con il valore di mercato stimato da un professionista indipendente o da un altro organismo ufficiale abilitato. Solo più tardi, nel 2006, l'autorità locale, uno dei partner della riconversione, ha redatto una relazione attestante che il prezzo d'acquisto corrispondeva al valore di mercato. Tuttavia, in questa relazione di stima, il valore di mercato applicato per metro quadrato era più alto dei prezzi ufficiali di riferimento per gli appezzamenti di terreno nella stessa area, e riguardava una superficie di 82 ettari, sebbene solo circa 40 ettari del sito fossero stati resi disponibili per la costruzione (il resto doveva essere usato per spazi verdi).

LE AUTORITÀ SONO A CONOSCENZA DEL PRINCIPIO «CHI INQUINA PAGA», MA IN NESSUN CASO I RESPONSABILI DELL'INQUINAMENTO HANNO SOSTENUTO IL COSTO TOTALE DELLA DECONTAMINAZIONE

- 50.** Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea³⁰ stabilisce che la politica dell'UE in materia ambientale è fondata sul principio secondo cui colui che inquina debba pagare per qualunque danno ambientale abbia causato. In tutti gli Stati membri visitati, il principio «chi inquina paga» è stato incluso tra i principi basilari della normativa ambientale sin dagli anni novanta. In base a detto principio, colui che inquina è responsabile del danno causato, in solido con il proprietario ed eventuali affittuari, i quali sono obbligati a prevenire il danno al suolo di propria proprietà/ in proprio possesso. Pertanto, le sovvenzioni pubbliche dovrebbero cofinanziare il costo della bonifica del terreno soltanto quando siano stati utilizzati tutti gli strumenti giuridici per far rispettare il principio «chi inquina paga», in modo che i fondi pubblici vengano impiegati solo in ultima istanza.
- 51.** Gran parte del terreno inquinato per la cui bonifica vengono chiesti fondi UE e altri fondi pubblici è il retaggio di attività militari e d'industria pesante svolte nel passato in Europa. In molte delle situazioni più gravi, applicare nella pratica il principio «chi inquina paga» rappresenta una sfida difficile. Spesso non è possibile obbligare l'entità che ha causato in primo luogo l'inquinamento a pagare per la bonifica, dal momento che, in molti casi, o l'inquinatore storico non esiste più o si trattava di un'impresa pubblica, oppure il sito era stato venduto a privati a specifiche condizioni³¹.
- 52.** Nel campione di progetti sostenuti dal FESR esaminati ai fini dell'audit, 21 progetti comportavano opere di bonifica. In nessuno di questi 21 casi l'entità originariamente responsabile dell'inquinamento aveva pagato integralmente il costo della bonifica:
- in 13 siti che erano stati inquinati da imprese private, il principio «chi inquina paga» era stato applicato solo in parte;
 - in sei siti nei quali l'inquinamento era stato causato da imprese pubbliche, il nuovo proprietario ha accettato di bonificare il terreno con il sostegno dei fondi pubblici;
 - negli altri due siti, nei quali l'inquinamento era stato causato da imprese pubbliche, lo Stato si è assunto la piena responsabilità della bonifica.

³⁰ Articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

³¹ Dette condizioni di solito includevano deroghe alla responsabilità giuridica riguardante la bonifica del terreno inquinato.

53. Spesso, quando il terreno inquinato è venduto ad uno sviluppatore, viene offerto uno sconto sul prezzo d'acquisto, a compensazione dei lavori necessari a portare il terreno ad una qualità che ne permetta l'utilizzo. Tuttavia, anche quando tali sconti siano stati applicati, gli sviluppatori a volte ricercano ulteriori sussidi pubblici per coprire i costi delle opere di bonifica che essi effettivamente svolgono. In tali circostanze, vi è il rischio che, se gli sviluppatori ricevono sia sconti sul prezzo d'acquisto sia sussidi per le opere di bonifica, possa verificarsi un doppio finanziamento con fondi pubblici. Le autorità pubbliche devono vigilare a proposito di tale rischio.

54. In questo contesto, gli accordi tra il venditore e gli sviluppatori sono molto complessi e, a proposito di questioni riguardanti la bonifica, possono includere sconti, sussidi e disposizioni dettagliate sull'attribuzione della responsabilità per il risanamento ambientale. Valutare appieno tali accordi in una prospettiva di sana gestione finanziaria rappresenta in sé un compito difficile, che include stabilire in che misura i fondi UE possano aver costituito un sussidio per opere di bonifica per le quali uno sviluppatore fosse già stato compensato. A tale difficoltà concorrono fattori specifici, quali:

- l'assenza di stime attendibili sul valore del terreno, causa di incertezza circa il valore di mercato e il reale valore degli sconti concessi nell'ambito degli accordi di acquisto del terreno;
- la mancanza di valutazioni dettagliate circa la natura dei problemi di inquinamento di un sito, comportante una sottovalutazione dei costi di bonifica (cfr. **riquadro 10**); e
- la mancanza di trasparenza, nelle transazioni riguardanti il terreno, circa il grado di responsabilità delle parti in merito alla bonifica.

RIQUADRO 10

ESEMPI DI CASI IN CUI I COSTI DI BONIFICA SONO STATI SOTTOVALUTATI E I FONDI UE, ASSIEME AD ALTRI FONDI PUBBLICI, HANNO FORNITO I NECESSARI FINANZIAMENTI AGGIUNTIVI

Presso l'ex acciaieria di Dortmund (Germania) un'agenzia pubblica ha acquistato terreno contaminato dall'entità inquinatrice, un'impresa privata. I costi della bonifica sono stati all'epoca stimati in 58 milioni di euro, e il venditore ha accettato di concedere uno sconto sul prezzo di acquisto pari alla metà di tale valore (ossia 29 milioni di euro) in cambio dell'estinzione del proprio obbligo giuridico di risanare. Il costo finale della bonifica è ammontato a 74,8 milioni di euro (16,8 milioni di euro in più rispetto all'importo sul quale era stato calcolato lo sconto). Questa impennata dei costi è stata assorbita dall'agenzia pubblica con una sovvenzione FESR del 25 %. In questo caso, l'entità responsabile dell'inquinamento ha sopportato solo 29 milioni di euro dei costi di bonifica totali ammontanti a 74,8 milioni di euro.

Presso l'ex impianto di lavorazione dei metalli di Barnsley (Regno Unito), la stima iniziale sottovalutava i costi di decontaminazione, e in seguito a ciò l'autorità di gestione ha approvato un aumento del costo totale pari al 15 % (e un corrispondente aumento dell'importo della sovvenzione del FESR).

- 55.** Come conseguenza di tali contesti complessi, tra i progetti controllati vi sono casi in cui manca un chiaro parametro su cui basare la determinazione del costo del terreno e dei vecchi edifici. Di conseguenza, non può escludersi che il bisogno di fondi pubblici venga sovrastimato. Dato che tali attività sono ammissibili al cofinanziamento FESR, con tassi fino all'85 %, ciò rappresenta un problema sia per i fondi UE che per quelli nazionali.

LA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NON È APPLICATA IN MODO APPROPRIATO

- 56.** La Commissione e gli Stati membri avevano concordato norme specifiche in materia di aiuti di Stato per 16 progetti. In otto casi (cfr. *riquadro 11*), tali norme non sono state pienamente applicate.

QUANDO I PROGETTI GENERANO PIÙ ENTRATE DEL PREVISTO, VI SONO POCHI MARGINI PER RECUPERARE IL SOSTEGNO PUBBLICO EROGATO

- 57.** I progetti di riqualificazione possono generare introiti derivanti dalla vendita o locazione di beni. L'importo del contributo pubblico dovrebbe quindi essere determinato, prima dell'approvazione della sovvenzione, sulla base della stima delle entrate e dei costi previsti in un periodo di 20 anni³² (cfr. paragrafo 46). Una volta attuato il progetto di riqualificazione, i costi e le entrate effettivi possono risultare diversi dalle stime iniziali. Se il calcolo del contributo pubblico dovesse essere ripetuto retroattivamente, tenendo conto dei costi e delle entrate effettivi, potrebbe allora risultare che il progetto avrebbe dovuto ricevere una sovvenzione di minore importo. Ciò potrebbe comportare un rimborso parziale o integrale della sovvenzione. Nonostante i regolamenti dei Fondi strutturali non impongano di rideterminare il deficit di finanziamento sulla base degli importi effettivi, alcuni Stati membri hanno preso l'iniziativa di inserire una clausola di rimborso nelle decisioni di sovvenzione. Ciò è avvenuto per otto dei 15 progetti per i quali era stato stimato il deficit di finanziamento (cfr. paragrafo 48). In Germania, la rideterminazione tiene conto delle entrate generate nell'arco dei 15 anni successivi alla data di completamento del progetto.

- 58.** Laddove non era possibile stimare in anticipo le entrate, o non ci si attendeva che i progetti generassero introiti, le autorità di gestione, in virtù di una disposizione dei regolamenti dei Fondi strutturali, potevano chiedere un rimborso delle entrate generate fino alla chiusura del programma operativo, per il periodo 2000-2006, o nell'arco dei cinque anni successivi al completamento del progetto, per il periodo 2007-2013³³. Tuttavia, dato che i progetti di riqualificazione spesso maturano nel lungo periodo, il periodo di cinque anni di cui si tiene conto attualmente per stimare tali entrate è troppo breve.

³² Commissione europea, DG Politica regionale, *Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects*, luglio 2008.

³³ Cfr. norma sull'ammissibilità n. 2 del regolamento (CE) n. 448/2004 della Commissione del 10 marzo 2004 (GU L 72 dell'11.3.2004, pag. 66) e articolo 55, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25)

RIQUADRO 11

ESEMPI DI CASI IN CUI LE NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO NON SONO STATE RISPETTATE

La normativa in materia di aiuti di Stato applicabile al Regno Unito³⁴ specifica che, laddove il proprietario del terreno sia anche il promotore del progetto, il profitto del promotore debba essere escluso dal calcolo del sostegno finanziario pubblico³⁵. Tuttavia, presso l'ex impianto chimico di Widnes (Regno Unito) e l'ex miniera di carbone/cokeria di Sheffield (Regno Unito), questa regola non è stata rispettata e un importo per il profitto del promotore è stato incluso nel calcolo. All'epoca, ciò è stato ritenuto accettabile dall'Agenzia di sviluppo regionale, ma la percentuale di profitto non è stata stimata con perizia di un *chartered surveyor*, come invece previsto dall'applicabile regime di aiuto di Stato.

Presso l'ex miniera a cielo aperto di Rotherham (Regno Unito), il sito è stato riqualificato da un partenariato pubblico-privato. Il partner privato ha apportato come proprio contributo il terreno, di valore stimato al 30 % del costo totale del progetto, mentre le opere di bonifica, pari al 70 %, dovevano essere finanziate dal partner pubblico. Tuttavia, quando gli appezzamenti di terreno sono stati venduti, il 70 % dei proventi delle vendite è stato assegnato al partner privato e il 30 % a quello pubblico. In tal modo, è stato conferito un vantaggio al proprietario privato, in violazione del regime di aiuto di Stato applicabile.



Foto 7 — Una cartiera sul sito di un'ex cantiere della prevista centrale nucleare di Arneburg (Germania)

Presso l'ex cantiere della centrale nucleare di Arneburg (Germania, cfr. **foto 7**), il promotore (un comune) ha sostenuto i costi di bonifica del terreno posseduto da un gruppo privato, al fine di attrarre nel sito investitori industriali. Il proprietario aveva acquistato il terreno nel 1993 e aveva effettuato alcuni lavori di demolizione. Dopo l'approvazione del progetto di riqualificazione, il proprietario ha venduto gli appezzamenti di terreno ad un prezzo molto più alto di quello originariamente pagato. Secondo le disposizioni del regime di aiuto di Stato applicabile³⁶, il contratto tra il promotore e il proprietario avrebbe dovuto prevedere il versamento al comune del profitto derivante dalla vendita del terreno.

³⁴ Cfr. regime di aiuto di Stato N 747/A/99 — «Partnership support for regeneration (1): Support for speculative developments», SG(2001) D/286569.

³⁵ In alcuni casi, il profitto è stimato al 15 % del valore di vendita degli edifici più il 10 % del valore di vendita dei terreni.

³⁶ Cfr. regime di aiuto di Stato N 644 A/B/2002, approvato dalla Commissione europea in data 9.7.2003, che riflette le norme contenute nel *Rahmenplan 31* (in particolare al punto 7 della Parte II).



Foto 8 — Vecchi edifici abbandonati in corso di demolizione/ricostruzione ad una centrale in disuso che verrà riconvertita in centro artistico e culturale (Łódź, Polonia)

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

CONCLUSIONE GENERALE

- 59.** Il retaggio dell'inquinamento dei siti industriali e militari continua a rappresentare un significativo problema per molti Stati membri. Verosimilmente, i fondi necessari per porre rimedio a questo inquinamento storico e riqualificare tali siti dovranno ancora provenire dai bilanci pubblici. Per molti Stati membri, le misure strutturali hanno rappresentato un'essenziale fonte di finanziamento a tal fine.
- 60.** I progetti cui l'UE accorda sostegno finanziario solitamente realizzano le infrastrutture come previsto. Tuttavia, presso molti siti i progressi sono più lenti del previsto e vengono creati meno posti di lavoro del previsto.
- 61.** Il principio «chi inquina paga» è da tutti ben compreso, ma a causa di difficoltà pratiche sono spesso le autorità pubbliche nazionali, con il sostegno delle misure strutturali dell'UE, a farsi carico di gran parte del costo delle opere di bonifica; in nessuno dei casi esaminati ai fini del presente audit il responsabile dell'inquinamento aveva integralmente sostenuto il costo delle opere di bonifica.
- 62.** Le stime del deficit di finanziamento, quando effettuate, non sono spesso abbastanza solide, e le clausole di rimborso non sempre vengono incluse nelle decisioni di sovvenzione.
- 63.** Le attività di riqualificazione svolte negli Stati membri presentano alcune buone pratiche e corretti principi, ma la mancanza di informazioni dettagliate sulla gravità dei problemi dei terreni fa sì che l'attribuzione di priorità ai siti più bisognosi di intervento potrebbe essere migliorata.



Foto 9 — Fusto con biglie di plastica usate per estrarre gli inquinanti sotterranei da un sito contaminato (Dunaújváros, Ungheria)

CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI

- 64.** La maggior parte dei progetti ha conseguito i propri obiettivi in termini di realizzazioni fisiche. Tuttavia, i risultati delle opere di bonifica non sempre vengono certificati in modo adeguato e vi sono grandi differenze tra i valori di screening della contaminazione dei suoli stabiliti a livello nazionale. La Commissione ha proposto una direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo (cfr. paragrafi 22-25).
- 65.** Al momento dell'audit, la maggior parte dei progetti aveva ottenuto modesti risultati in termini di attività economica e di occupazione. La crisi economica ha avuto un impatto negativo sui risultati ottenuti e non ci si è basati a sufficienza su analisi di mercato per giustificare la riconversione cofinanziata. I risultati migliori sono stati osservati presso i siti che sono stati riqualificati nell'ambito di un piano di sviluppo chiaro e «su misura», che applicava la maggior parte delle migliori pratiche generalmente accettate nel campo della riqualificazione (cfr. paragrafi 26-34).

Gli Stati membri dovrebbero:

- a) richiedere che i progetti di riqualificazione dei siti dismessi siano parte di un piano integrato di sviluppo per la città o l'area interessata;
- b) chiedere ai promotori di compiere un'analisi di mercato e di considerare le opzioni a disposizione per il possibile futuro utilizzo dei siti dismessi, sulla base del piano di sviluppo integrato;
- c) assicurarsi che i risultati della bonifica dei siti siano certificati da un'autorità competente o da un organismo accreditato.

La Commissione dovrebbe:

- a) proporre, in cooperazione con gli Stati membri e sulla base di dati scientifici e di migliori pratiche:
 - i) norme UE per la definizione di «sito contaminato» e per la gravità dei rischi ambientali e sanitari causati da tali siti;
 - ii) una metodologia UE per la definizione di standard di bonifica specifici che tengano conto dell'utilizzo finale dei siti;
- b) promuovere l'applicazione di un approccio integrato allo sviluppo tramite i programmi operativi, rendendo obbligatoria l'inclusione dei progetti di riqualificazione di siti dismessi cofinanziati in un piano integrato di sviluppo.

CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DEL SOSTEGNO DELL'UE ALLA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI INDUSTRIALI E MILITARI

- 66.** Negli Stati membri, le attività di riqualificazione sono attuate in linea con la maggior parte delle migliori pratiche generalmente accettate; tuttavia, tale attuazione è ostacolata da fattori significativi, quali la carenza di risorse finanziarie (cfr. paragrafi 37-42).
- 67.** I registri nazionali forniscono alcune informazioni sulla situazione dei siti dismessi, ma sono incompleti in tutti gli Stati membri visitati; e solo in due di essi tali registri includono informazioni utili per stabilire un ordine degli interventi pubblici riguardanti i siti contaminati (cfr. paragrafi 43-44).

- 68.** Sebbene i regolamenti dei Fondi strutturali non specifichino alcuna disposizione volta a promuovere particolari aspetti delle migliori pratiche in termini di riqualificazione di siti dismessi, alcuni Stati membri stanno sostenendo un approccio integrato allo sviluppo e il principio del riutilizzo di siti dismessi al posto dell'utilizzo di nuovi siti in aree a verde (cfr. paragrafo 45).

RACCOMANDAZIONE 2

Gli Stati membri dovrebbero:

- a) considerare la definizione di strategie di riqualificazione dei siti dismessi includenti valori-obiettivo precisi;
- b) promuovere la riqualificazione di siti dismessi, evitando l'uso di nuovi siti in aree a verde se non strettamente necessario e richiedendo in tal caso l'applicazione di misure compensative;
- c) prendere in considerazione misure per siti problematici, detenuti da privati, i cui proprietari non intraprendono le azioni necessarie;
- d) considerare di lasciare più frequentemente a verde, per un periodo provvisorio, i siti dismessi riqualificati;
- e) imporre alle autorità regionali o locali la creazione e l'aggiornamento di registri di siti dismessi e contaminati; detti registri dovrebbero essere standardizzati, almeno a livello di Stato membro, per permettere di consolidare le informazioni in essi contenute in un registro nazionale e facilitare così l'attuazione di una politica di riqualificazione e bonifica dei siti dismessi;
- f) redigere elenchi di siti dismessi che si sospetta essere contaminati e ordinarli in base ai rischi sanitari e ambientali provocati da ciascuno di essi. I siti da bonificare dovrebbero essere elencati in ordine di priorità, al fine di facilitare la preparazione di piani di bonifica che contribuiscano alla protezione della salute e al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di ambiente, quale ad esempio il buono stato ecologico dei corpi idrici richiesto dalla direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero:

- a) sostenere l'applicazione delle migliori pratiche nello sviluppo di parchi commerciali, e dare preferenza alla riqualificazione dei siti dismessi rispetto all'utilizzo di nuovi siti in aree a verde.

COSTO DEI RISULTATI OTTENUTI

- 69.** Gli stessi risultati si sarebbero potuti ottenere impiegando meno fondi UE, per vari motivi.
- 70.** Per i progetti che generano introiti, la sovvenzione pubblica non è stata sempre giustificata da una stima del deficit di finanziamento; e, laddove tale deficit è stato stimato, la Corte ha riscontrato carenze (cfr. paragrafi 48-49).
- 71.** Per i progetti per i quali era stato stimato il deficit di finanziamento, la decisione di sovvenzione non sempre includeva una clausola di rimborso operante nel caso in cui il progetto in questione avesse generato più introiti del previsto, e i regolamenti dei Fondi strutturali non lo impongono. Laddove non era possibile stimare in anticipo le entrate, o non ci si attendeva che i progetti avrebbero generato introiti, le autorità di gestione, in virtù dei regolamenti dei Fondi strutturali, potevano chiedere un rimborso delle entrate generate. Tuttavia, dato che i progetti di riqualificazione spesso maturano nel lungo periodo, il periodo di cinque anni di cui si tiene conto attualmente per stimare tali entrate è troppo breve (cfr. paragrafi 57-58).
- 72.** Sebbene il principio «chi inquina paga» sia incluso nel quadro giuridico degli Stati membri, esso non è stato pienamente applicato e parte del costo della bonifica ambientale è stato sostenuto dai bilanci UE e nazionali. Gli accordi tra chi ha causato l'inquinamento, i proprietari del terreno e gli sviluppatori spesso non sono sufficientemente trasparenti, e non è sempre possibile rilevare la misura in cui chi ha causato l'inquinamento abbia effettivamente sostenuto i costi delle opere di bonifica (cfr. paragrafi 50-55).
- 73.** Le autorità degli Stati membri non hanno pienamente applicato le norme specifiche in materia di aiuti di Stato (cfr. paragrafo 56).

RACCOMANDAZIONE 3

Gli Stati membri dovrebbero:

- a) valutare in modo approfondito il deficit di finanziamento per ogni progetto;
- b) richiedere che il grado in cui il principio «chi inquina paga» può essere applicato sia indicato in modo esplicito e che l'applicazione di tale principio diventi un requisito per la concessione del finanziamento dell'UE;
- c) applicare tutte le norme specifiche in materia di aiuti di Stato concordate con la Commissione;
- d) svolgere accurati controlli per accertare che non vengano erogati sussidi per la bonifica di siti per i quali un promotore ha già ricevuto sconti sul prezzo d'acquisto. A tal fine, le autorità pubbliche dovrebbero disporre di una stima attendibile del prezzo di mercato del terreno in questione, di una valutazione realistica del probabile costo delle opere di bonifica, nonché di accesso in piena trasparenza alle condizioni della compravendita del terreno, inclusi eventuali sconti sul prezzo;
- e) includere una clausola di rimborso in tutte le decisioni di sovvenzione di progetti di riqualificazione, per avere la possibilità di stimare nuovamente la performance finanziaria dei progetti nel corso di un periodo più lungo (ad esempio, 15 anni), e per poter recuperare, del tutto o in parte, la sovvenzione già erogata nel caso in cui i progetti generino più entrate del previsto. La Commissione dovrebbe monitorare l'applicazione di tali clausole di rimborso.

La Commissione dovrebbe:

- a) considerare l'opportunità di definire principi comuni per l'applicazione del principio «chi inquina paga» nel caso in cui la contaminazione sia avvenuta prima che tale principio fosse incorporato nella normativa;
- b) ricordare alle autorità di gestione degli Stati membri il loro obbligo di determinare il deficit di finanziamento per tutti i progetti potenzialmente in grado di generare introiti, e di applicare tutte le pertinenti norme in materia di aiuti di Stato.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 12 dicembre 2012.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente



Foto 10 — Terreno preparato per la costruzione di un'infrastruttura stradale presso il sito del deposito delle scorie di un'ex miniera di carbone (Jaworzno, Polonia)

MISURE STRUTTURALI CHE FINANZIANO LA RIQUALIFICAZIONE DI SITI INDUSTRIALI E MILITARI (PERIODI 2000-2006¹ E 2007-2013)

Riqualificazione di siti industriali e militari (azioni strutturali 2000-2006)				Riqualificazione di siti industriali e militari (azioni strutturali 2007-2013)			
Stato membro	Posizione	Importo assegnato (euro)	%	Stato membro	Posizione	Importo assegnato (euro)	%
Germania	1	645 490 864	28,7	Ungheria	1	475 191 832	14,0
Regno Unito	2	574 288 905	25,5	Repubblica ceca	2	372 290 509	11,0
Francia	3	195 305 373	8,7	Germania	3	335 518 228	9,9
Paesi Bassi	4	160 821 924	7,2	Romania	4	316 430 710	9,3
Portogallo	5	156 012 908	6,9	Italia	5	298 355 961	8,8
Italia	6	143 383 095	6,4	Polonia	6	278 413 953	8,2
Belgio	7	65 421 025	2,9	Portogallo	7	191 960 262	5,7
Grecia	8	55 655 389	2,5	Regno Unito	8	178 957 047	5,3
Spagna	9	54 873 962	2,4	Spagna	9	177 403 701	5,2
Repubblica ceca	10	46 073 161	2,0	Estonia	10	138 045 325	4,1
Polonia	11	43 940 360	2,0	Slovenia	11	130 400 000	3,8
Ungheria	12	28 773 946	1,3	Bulgaria	12	108 322 014	3,2
Finlandia	13	18 104 950	0,8	Francia	13	90 193 437	2,7
UE inter-regionale	14	17 035 874	0,8	Belgio	14	62 048 204	1,8
UE trasfrontaliero	15	13 996 478	0,6	Lettonia	15	49 000 000	1,4
Lettonia	16	11 414 454	0,5	Malta	16	48 280 000	1,4
Lussemburgo	17	10 019 687	0,4	UE trasfrontaliero	17	47 801 926	1,4
Slovenia	18	2 924 609	0,1	Paesi Bassi	18	28 799 000	0,8
Malta	19	2 539 367	0,1	Grecia	19	26 295 000	0,8
Estonia	20	1 712 389	0,1	Cipro	20	16 150 000	0,5
Austria	21	674 726	0,0	Lituania	21	14 501 892	0,4
				Lussemburgo	22	3 786 550	0,1
				Finlandia	23	2 071 886	0,1
TOTALE UE		2 248 463 446	100,0	TOTALE UE		3 390 217 437	100,0

¹ Per il periodo 2000-2006, i dati per gli Stati membri EU-10 sono a partire dal 2004.

Fonte: DG Politica regionale, dati al 31.12.2010.

CAMPIONE DEI 27 PROGETTI CONTROLLATI

			Progetto cofinanziato dall'UE completato?	Cofinanziamento FESR (milioni di euro)	Creazione di posti di lavoro come obiettivo?	Opere di riqualificazione cofinanziate dal FESR						Previste realizzazioni della riqualificazione/ previsti utilizzi futuri del terreno			
						Decontaminazione/stabilizzazione	Riassetto paesaggistico	Demolizione/ricostruzione di vecchi edifici	Strade, servizi pubblici e altre infrastrutture	Divisione del terreno per rivendita o affitto	Costruzione di edifici pronti all'uso	Terreno e edifici per uso industriale o commerciale	Terreno e edifici per usi pubblici	Strutture per parco pubblico	Riserva (pubblica o privata)
Solo opere di bonifica	Ex impianto di trattamento dell'uranio**	Mydlovary (CZ)	Sì	18,50		√		√							√
	Ex miniera di carbone/deposito di rifiuti chimici	Berhida-Peremartoni (HU)		16,83		√									√
	Acciaieria	Dunaújváros (HU)	Sì	2,93	Sì	√									√
	Ex fabbrica di esplosivi	Berhida-Peremartoni (HU)		0,06	Sì	√						√			
Solo riconversione	Ex impianto di lavorazione dei metalli e dell'acciaio (Skoda)	Plzeň (CZ)	Sì	1,36	Sì			√				√			
	Impianto per tecnologie dell'informazione	Brno (CZ)	Sì	0,43	Sì			√				√			
	Ex raffineria di petrolio	Braunsbedra (DE)	Sì	6,32	Sì			√	√	√		√			
	Ex cantiere di prevista centrale nucleare	Arneburg (DE)	Sì	26,58	Sì			√	√			√			
	Pozzo dell'ex miniera di carbone	Jaworzno (PL)	Sì	3,32	Sì		√		√	√		√			
	Riserva fondiaria pubblica	Halton (UK)	Sì	2,53	Sì		√		√			√			

			Progetto cofinanziato dall'UE completato?	Cofinanziamento FESR (milioni di euro)	Creazione di posti di lavoro come obiettivo?	Opere di riqualificazione cofinanziate dal FESR						Previste realizzazioni della riqualificazione/ previsti utilizzi futuri del terreno			
						Decontaminazione/stabilizzazione	Riassetto paesaggistico	Demolizione/ricostruzione di vecchi edifici	Strade, servizi pubblici e altre infrastrutture	Divisione del terreno per rivendita o affitto	Costruzione di edifici pronti all'uso	Terreno e edifici per uso industriale o commerciale	Terreno e edifici per usi pubblici	Strutture per parco pubblico	Riserva (pubblica o privata)
Opere miste di riconversione e bonifica	Ex impianto di lavorazione dei metalli	Halle (DE)	Si	3,79	Y	√			√			√			
	Ex miniera di carbone/cokeria III*	Essen (DE)	Si	2,21	Y	√		√	√	√		√			
	Deposito scorie miniera di carbone	Jaworzno (PL)		7,07	Y	√	√		√			√			
	Ex porto industriale I	Barrow-in-Furness (UK)	Si	5,89	Y	√	√		√	√		√			
	Ex porto industriale II	Barrow-in-Furness (UK)	Si	5,79	Y	√	√		√	√		√			
	Ex acciaieria I	Duisburg (DE)	Si	15,21	Y	√	√	√	√			√			
	Ex impianto lavorazione zinco II	Duisburg (DE)	Si	20,90	Y	√	√	√	√			√			
	Ex acciaieria*	Dortmund (DE)	Si	30,32	Y	√	√	√	√	√		√			
	Ex miniera di carbone/cokeria I*	Essen (DE)	Si	12,79	Y	√	√	√	√		√		√	√	
	Ex miniera di carbone/cokeria II	Essen (DE)		3,02		√	√		√					√	
	Ex caserma/ex fabbrica di accumulatori	Marcali (HU)	Si	3,02		√	√	√	√		√			√	
	Ex centrale*	Łódź (PL)		20,61	Y	√	√	√	√		√	√			
	Ex miniera a cielo aperto I	Rotherham (UK)	Si	4,51	Y	√	√	√	√	√		√			
	Ex miniera cielo aperto II	Rotherham (UK)	Si	5,22	Y	√	√	√	√	√					
	Ex miniera di carbone/cokeria	Sheffield (UK)	Si	10,33	Y	√	√	√	√	√	√	√			
	Ex impianto lavorazione metalli	Barnsley (UK)	Si	8,81	Y	√	√	√	√	√	√	√			
Ex fabbrica di prodotti chimici	Widnes (UK)	Si	2,53	Y	√	√		√	√	√	√				

Note: Progetti dell'FC (**) o «grandi progetti» del FESR (*) per i quali era obbligatoria l'approvazione della Commissione europea.

Fonte: Relazione di attuazione finale del PO per i progetti del periodo di programmazione 2000-2006; decisioni di sovvenzione per i progetti del periodo di programmazione 2007-2013. Valute nazionali convertite in euro al tasso medio di cambio della Banca centrale europea per il relativo periodo di programmazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

La riqualificazione dei siti industriali e militari o dei siti dismessi rappresenta un fattore importante per aumentare l'attrattiva di una regione e contribuisce alla creazione di posti di lavoro.

III. a)

La certificazione è considerata una buona prassi. Tuttavia, la mancanza di certificazione e le differenze tra i valori di screening della contaminazione del suolo stabiliti a livello nazionale non implicano automaticamente che l'attività di decontaminazione e di riqualificazione non sia stata svolta correttamente.

I progetti si sviluppano sempre in un contesto di incertezze economiche. Per alcuni progetti sono stati registrati ritardi a causa dei vincoli di finanziamento nel contesto della recessione economica e della riduzione del disavanzo a livello nazionale. Entrambi questi fattori hanno influenzato le priorità delle politiche pubbliche. Inoltre, per tali progetti la creazione di posti di lavoro rappresenta un obiettivo a lungo termine.

Il concetto di «piano integrato per lo sviluppo urbano» è previsto negli orientamenti strategici comunitari e all'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1828/2006. Lo strumento di ingegneria finanziaria Jessica può essere impiegato solo in settori in cui è stato istituito un piano di questo tipo. Inoltre, a norma dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1080/2006, il FESR può sostenere strategie integrate e sostenibili dirette a far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane, ivi compresi, tra l'altro, il recupero dell'ambiente fisico e la riconversione dei siti industriali in abbandono.

III. b)

Nel 2006 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) che fornisce una definizione di «sito contaminato» e prevede l'istituzione di un inventario di tali siti sul territorio nazionale degli Stati membri. I siti dismessi sono spesso contaminati e verrebbero, pertanto, anch'essi identificati. Il Parlamento europeo ha adottato la proposta in prima lettura a novembre 2007. Il Consiglio deve ancora convenire su una posizione comune.

La Commissione ha adottato inoltre iniziative al di fuori del quadro giuridico per promuovere le buone pratiche intese, per esempio, a favorire la riqualificazione delle aree industriali abbandonate in alternativa all'impiego di aree a verde e il coordinamento delle politiche di sistemazione del territorio.

III. c)

La Commissione riconosce che la determinazione dei tassi di sovvenzione ha presentato carenze nel passato, anche a causa del quadro normativo. Per i progetti del 2000-2006 generatori di entrate nette consistenti, i tassi massimi di cofinanziamento sono stati fissati a norma dell'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999. La valutazione del deficit di finanziamento è stabilita dal regolamento relativo al periodo 2007-2013.

Nel periodo 2007-2013 le entrate che possono essere determinate in anticipo vengono prese in considerazione per un lasso di tempo compreso tra 10 e 30 anni a seconda del settore. Per il settore dell'ambiente, la guida all'analisi costi-benefici (ACB) raccomanda l'orizzonte temporale di riferimento di 30 anni, applicato per l'attualizzazione dei costi e delle entrate del progetto.

La Commissione ritiene che l'inserimento di una clausola di rimborso nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali.

L'applicazione pratica del principio «chi inquina paga» costituisce una sfida complessa. Spesso non è possibile richiedere alla persona fisica o giuridica che è responsabile in primo luogo dell'inquinamento di pagare la bonifica dal momento che, in molti casi, detta persona non esiste più o può dimostrare di aver rispettato le norme applicabili nel momento in cui è avvenuta la contaminazione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

IV. a)

La Commissione concorda con la raccomandazione agli Stati membri e ha già richiesto un approccio di sviluppo integrato non solo nel quadro strategico comunitario (CSF), ma anche nel regolamento della Commissione.

IV. b)

I servizi della Commissione hanno di recente pubblicato un documento di lavoro (SWD(2012)101 def./2) contenente «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo». Il documento descrive le strategie attuate negli Stati membri, tra cui quella di evitare la conversione di aree a verde e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso, e le attività di riutilizzo di aree già edificate, ad esempio siti dismessi.

IV. c)

Relativamente al principio «chi inquina paga» e agli aiuti di Stato, il quadro normativo dei Fondi strutturali per il 2007-2013 tiene già conto delle osservazioni della Corte.

Per quanto riguarda la clausola di rimborso inclusa nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione, la Commissione ritiene che rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali. Tuttavia, secondo il principio di gestione concorrente, le autorità di gestione, giacché emettono le decisioni di sovvenzione, devono verificare anche l'applicazione della clausola di rimborso quando controllano l'attuazione dei progetti.

IV. d)

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte, ma sottolinea che ha già presentato nel 2006 una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) che introdurrà una base giuridica al fine di proporre norme UE sulla definizione di «sito contaminato», sul rischio che tali siti pongono e sulle metodologie di bonifica. La Commissione fa notare che l'adozione di una normativa UE specifica in materia di protezione del suolo spetta ai legislatori.

I siti dismessi si trovano molto spesso in aree urbane. La Commissione promuove già lo sviluppo urbano sostenibile integrato attraverso i principali programmi esistenti nonché tramite lo strumento finanziario Jessica, che richiede l'istituzione di un piano di sviluppo urbano integrato.

Inoltre, la Commissione esorta vivamente gli Stati membri a considerare la riqualificazione dei siti dismessi quale parte fondamentale del loro approccio di sviluppo urbano integrato, in quanto la «riqualificazione di siti dismessi» è inclusa in una delle quattro priorità di investimento specifiche per le aree urbane.

Questo approccio sarà notevolmente rafforzato nel periodo 2014-2020.

IV. e)

La Commissione ha adottato iniziative al di fuori del quadro giuridico per promuovere le buone pratiche intese, ad esempio, a favorire la riqualificazione delle aree industriali abbandonate in alternativa all'utilizzazione di terreni a verde, e il coordinamento delle politiche di utilizzo del territorio.

Inoltre, la Commissione osserva che la sua proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) richiede l'identificazione dei siti contaminati nei territori nazionali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

5.

La Commissione osserva che gli operatori che svolgono attività pericolose hanno la piena responsabilità di porre rimedio all'inquinamento del suolo occorso dopo il 30 aprile 2007, data di entrata in vigore della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale. A tale proposito, la Commissione rammenta che ha presentato nel 2006 una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) che richiede l'identificazione di tutti i siti contaminati, ivi compresi quelli contaminati prima dell'aprile 2007. Detta proposta è ancora in discussione in seno al Consiglio, dopo essere stata adottata in prima lettura dal Parlamento europeo a novembre 2007.

6.

La promozione dell'approccio di sviluppo integrato e il riutilizzo di siti dismessi sono concetti ampi¹.

L'approccio di sviluppo integrato è promosso quando vengono collegate le varie dimensioni della vita urbana: ambientale, economica, sociale e culturale. Per conseguire lo sviluppo urbano è necessario un approccio integrato, che associ misure relative al rinnovamento urbano fisico a misure volte a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente.

¹ Cfr. l'articolo 8 del regolamento (CE) n.1080/2006 nonché la comunicazione «La politica di coesione e le città — Il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni», COM(2006) 385 def.

ESTENSIONE E OBIETTIVI DELL'AUDIT

17.

Tranne per quanto riguarda i grandi progetti, i fascicoli dei progetti non sono conservati dalla Commissione, bensì dalle autorità di gestione degli Stati membri.

OSSERVAZIONI

23. Secondo trattino

La certificazione è considerata una buona pratica. Tuttavia, la mancanza di certificazione non implica automaticamente che l'attività di decontaminazione e di riqualificazione non sia stata svolta correttamente.

Si veda altresì la risposta della Commissione al paragrafo 5 e il riferimento alla sua proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) del 2006.

24.

Non esistono valori di screening armonizzati per i contaminanti presenti nel suolo, né norme per definire se un sito presenti rischi significativi per l'ambiente e la salute umana; non esiste attualmente alcuna definizione armonizzata di «sito contaminato» a livello dell'UE. Nel 2006 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) che fornisce una definizione di «sito contaminato» e prevede l'istituzione di un inventario di tali siti sul territorio nazionale. L'adozione di tale direttiva fornirà la base giuridica necessaria per adottare successivamente, nel caso in cui sorga la necessità e in seguito a uno scambio di informazioni con gli Stati membri, norme tecniche comuni dell'UE per la valutazione del rischio di contaminazione del suolo, che non incidano in alcun modo sull'accettabilità del rischio.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 5.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

26.

La Commissione si compiace che 20 dei 22 progetti completati oggetto di audit abbiano conseguito pienamente o in larga misura (> 90 %) i loro valori-obiettivo.

27.

È necessario molto tempo affinché i progetti di riqualificazione dei siti dismessi conseguano i risultati previsti.

Riquadro 1

L'esempio dell'ex porto industriale di Barrow-in-Furness (Regno Unito) mostra la difficoltà di svolgere progetti nel contesto di una crisi economica.

Riquadro 2

In merito all'esempio dell'ex raffineria di petrolio di Braunsbedra (Germania), la ricerca delle possibilità di mercato per le aree riqualificate costituiva una condizione di finanziamento. Tuttavia, l'autorità di gestione non può prevedere, al momento dell'approvazione del finanziamento, gli eventi che possono verificarsi negli anni successivi. Qualsiasi criterio venga adottato, l'unico controllo possibile è relativo alla plausibilità della ricerca di mercato.

Riquadro 3

L'esempio dell'ex impianto per la lavorazione dei metalli di Barnsley (Regno Unito), denominato «città del Rinascimento» nell'ambito del piano di sviluppo regionale, mostra la difficoltà di svolgere progetti nel contesto della crisi economica. L'aumento dell'attrattiva di un'area rientra negli obiettivi perseguiti dal FESR, che non possono sempre essere misurati in termini quantitativi.

Relativamente all'ex acciaieria di Dortmund (Germania), l'attuazione del progetto è in parte condizionata da fattori esterni che non possono essere influenzati dallo Stato membro né dalla Commissione. Il fatto che solo il 22 % dell'area disponibile fosse stata venduta a metà del 2011 può essere attribuito alla crisi economica.

31.

È necessario molto tempo affinché i progetti di riqualificazione dei siti dismessi conseguano i loro risultati ed esercitino i loro effetti. La creazione di posti di lavoro rappresenta un obiettivo a lungo termine, in particolare quando i progetti mirano a migliorare il contesto per l'attività economica.

32.

La Commissione accoglie con favore le conclusioni della Corte.

38.

I servizi della Commissione hanno di recente pubblicato un documento di lavoro (SWD(2012)101 def./2) contenente «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo». Il documento descrive le strategie attuate negli Stati membri, in particolare quella di impedire la conversione di aree a verde e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso, e le attività di riutilizzo di aree già edificate, ad esempio siti dismessi.

39.

La Commissione osserva che in almeno due dei cinque Stati membri oggetto di audit erano in vigore disposizioni intese a promuovere l'utilizzo temporaneo di siti dismessi riqualificati in aree a verde.

40.

La Commissione osserva che l'esecuzione dei progetti è sempre influenzata dai vincoli dei bilanci nazionali e/o regionali, dalla presenza di registri dei siti dismessi e dalle incertezze in merito alla proprietà dei terreni.

40. Secondo trattino

La Commissione osserva che la proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) impone agli Stati membri di identificare i siti contaminati nei loro territori e di rendere pubblico tale inventario (si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 24). I siti dismessi sono spesso contaminati e verranno, pertanto, anch'essi identificati.

43.

La Commissione fa riferimento alla sua risposta ai paragrafi 24 e 40: osserva che la proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo impone agli Stati membri di identificare i siti contaminati nei loro territori e di rendere pubblico tale inventario.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Riquadro 5

Nel caso della Polonia, sebbene esistano iniziative a livello locale, un registro nazionale consentirà indubbiamente una migliore definizione delle priorità.

Tuttavia, il «concetto di sviluppo del territorio nazionale 2030», adottato dal governo polacco nel marzo del 2012, garantirà il coordinamento della pianificazione e l'approccio integrato delle aree rivitalizzate.

44.

La Commissione fa riferimento alla sua risposta al paragrafo 43.

Riquadro 6

La Commissione fa riferimento alla sua risposta al paragrafo 40, secondo trattino.

45.

I criteri di selezione dei progetti cofinanziati dal FESR sono stabilibili dai comitati di sorveglianza dei programmi. La Commissione incoraggia a inserire nei criteri di selezione concetti quale il valore aggiunto, il vantaggio economico e la sostenibilità ambientale e raccomanda di applicare le migliori pratiche.

La Commissione adotta varie iniziative al di là degli strumenti giuridici per promuovere le migliori pratiche a questo proposito. Per esempio, la sua comunicazione «La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni» (COM(2006) 385 def.) promuove la riqualificazione delle aree industriali abbandonate in alternativa all'impiego di terreni a verde e il coordinamento delle politiche di utilizzo del territorio e delle politiche di coesione al fine di gestire i problemi causati dall'ampliamento delle zone urbane. I suoi servizi hanno altresì organizzato e pubblicato su Internet una relazione di esperti sui risultati del seminario della conferenza del 2010 «Regioni per il cambiamento economico» riguardante il riutilizzo dei siti e degli edifici dismessi, in cui sono illustrate buone pratiche.

45. Primo trattino

La definizione delle priorità dei progetti e la decisione in merito al tasso del finanziamento UE a livello di progetto rientra nelle competenze delle autorità responsabili del programma.

48. Secondo trattino

La Commissione riconosce che la determinazione dei tassi di sovvenzione ha presentato carenze nel passato anche a causa del quadro normativo. Per i progetti del periodo 2000-2006 generatori di entrate nette consistenti, i tassi massimi di cofinanziamento sono stati fissati a norma dell'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999. La valutazione del deficit di finanziamento è stabilita dal regolamento relativo al periodo 2007-2013.

Riquadro 7

Relativamente alla riserva fondiaria pubblica di Halton (Regno Unito), la metodologia del deficit di finanziamento applicata dal 2007 non è stata applicata allo stesso modo nel periodo 2000-2006. Il cofinanziamento del FESR è inferiore al tasso massimo di intervento di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e ha pertanto preso in considerazione le entrate potenziali da generare, in conformità dei regolamenti applicabili.

Relativamente all'ex cantiere della prevista centrale nucleare di Arneburg (Germania), la metodologia del deficit di finanziamento applicata dal 2007 non è stata applicata allo stesso modo nel periodo 2000-2006 (cfr. articolo 29, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999).

49.

La Commissione riconosce che la determinazione dei tassi di sovvenzione ha presentato carenze nel passato anche a causa del quadro normativo. Per i progetti generatori di entrate nette consistenti, i tassi massimi di cofinanziamento sono stati fissati a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999, che si applica ai tre casi descritti di seguito. La metodologia del deficit di finanziamento è stabilita dal regolamento 2007-2013.

49. Primo trattino

La Commissione osserva che per otto dei 15 progetti oggetto di audit per i quali il beneficiario ha effettuato una valutazione del deficit di finanziamento, la Corte non ha tratto alcuna conclusione in merito a eventuali entrate generate altrove in altri progetti realizzati dallo stesso sviluppatore.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

49. Secondo trattino

Il valore di mercato dei terreni richiede in effetti una valutazione indipendente. La Commissione osserva che per 22 dei 27 progetti oggetto di audit la Corte non ha tratto alcuna conclusione in merito alla presente valutazione.

Riquadro 8

Relativamente all'ex miniera di carbone/cokeria di Sheffield (Regno Unito), si veda la risposta nel riquadro 7.

Riquadro 9

In merito all'ex miniera a cielo aperto di Rotherham (Regno Unito), l'ammissibilità del terreno acquistato avrebbe dovuto essere stata valutata sulla base del regime di aiuti di Stato ai sensi della norma n. 5 (regolamento (CE) n. 1685/2000). Con riferimento al regime di aiuti di Stato, il valore del terreno avrebbe dovuto essere valutato a zero o, in determinate circostanze, a un valore inferiore al prezzo di acquisto effettivo o al valore di mercato.

Relativamente all'ex acciaieria di Dortmund (Germania), la Commissione seguirà l'evoluzione della questione.

50.

Il principio «chi inquina paga» di cui all'articolo 191, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è un principio direttivo della politica ambientale applicato a livello di Unione europea. Il suddetto articolo del TFUE non può essere direttamente invocato dai singoli al fine di escludere l'applicazione della legislazione nazionale in un settore della politica ambientale per il quale non è stata adottata alcuna legislazione a livello di UE sulla base dello stesso articolo². In altre parole, questo articolo è vincolante per gli Stati membri nella misura in cui è stato attuato tramite atti derivati a livello di UE, per esempio attraverso direttive (quali la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, la direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, la direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, la direttiva 2006/21/CE sui rifiuti di estrazione ecc.).

Secondo la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale³, in assenza di un atto derivato di questo tipo a livello di UE, l'attuazione del principio «chi inquina paga» è pertinente nella misura in cui sia prevista dal diritto nazionale applicabile.

² Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 marzo 2010 nella causa C-378/08, punto 46.

³ GU C 82 dell'1.4.2008, pagg. 1-33.

51.

Oltre a rimandare ai commenti al paragrafo 50, la Commissione osserva che la sua proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo prevede l'istituzione di un meccanismo economico adeguato per il finanziamento dell'indagine e della bonifica dei «siti orfani» (vale a dire siti contaminati per i quali, in base al principio «chi inquina paga», non sia possibile individuare la persona fisica o giuridica responsabile della contaminazione o quest'ultima non possa essere ritenuta tale a norma della legislazione dell'UE o nazionale oppure non possa essere tenuta a sostenere i costi dell'indagine o della bonifica).

53.

La Commissione conviene che le autorità responsabili del programma devono essere vigili per attenuare il rischio descritto.

54.

Come mostrato dalla Corte nei paragrafi 53-55, i progetti oggetto di audit hanno affrontato molte complicazioni, in particolare in merito agli accordi tra venditori e sviluppatori del terreno inquinato.

Riquadro 10

Relativamente all'ex acciaieria di Dortmund (Germania), la Commissione darà seguito alla questione.

55.

La Commissione raccomanda sempre una valutazione del valore dei terreni (e degli edifici) da parte di un professionista qualificato e indipendente o di un organismo debitamente autorizzato (norma 5 del regolamento (CE) n. 1685/2000).

Riquadro 11

Relativamente all'ex impianto chimico di Widnes (Regno Unito) e all'ex miniera di carbone/cokeria di Sheffield (Regno Unito), la Commissione seguirà l'evoluzione della questione.

Per quanto concerne l'ex miniera a cielo aperto di Rotherham (Regno Unito), l'autorità di gestione ha informato la Commissione di avere adottato misure intese a informare l'ente responsabile proprietario (HCA, Homes and Community Agency) su questo caso.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

57.

La Commissione ritiene che l'inserimento di una clausola di rimborso nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali.

Per il periodo di programmazione 2000-2006, l'articolo 29, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999 ha limitato il contributo dell'UE ai progetti generatori di entrate in funzione dell'obiettivo prioritario e del settore degli investimenti. Per il periodo 2007-2013 l'articolo 55, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1083/2006 prevede orientamenti comuni sulla gestione delle entrate che non erano contemplate al momento della presentazione del progetto. Ulteriori orientamenti sull'approccio standardizzato al calcolo del deficit di finanziamento e ai progetti generatori di entrate sono stati inseriti nel 2008 nella guida all'analisi costi-benefici (ACB), che si applica a tutti gli Stati membri, ma può essere adattata alle specifiche condizioni nazionali. Pertanto, alcuni Stati membri hanno pubblicato i propri orientamenti in materia di ACB e si sono prodotte alcune differenze tra uno Stato membro e l'altro. All'inizio del periodo di programmazione 2007-2013 sono state pubblicate note di orientamento chiare e complete per i progetti generatori di entrate (COCOF 07/0074/09 e 08/0012/02).

58.

La Commissione ritiene che, relativamente ai progetti per i quali non è possibile prevedere o calcolare entrate al momento dell'approvazione, l'autorità di gestione debba avere la possibilità di verificare se le entrate siano state generate dopo il completamento dei progetti. Il periodo cui si riferisce il regolamento è adeguato, in quanto rappresenta un punto di equilibrio tra la necessità di rivedere eventuali entrate nel momento in cui vengono registrate e la ragionevole aspettativa dell'autorità di gestione e dei beneficiari di chiudere i progetti una volta completati.

59.

La riqualificazione dei siti industriali e militari o dei siti dismessi costituisce un primo passo per aumentare l'attrattiva di una regione e rappresenta un presupposto per lo sviluppo di attività destinate alla creazione di posti di lavoro.

60.

Alcuni progetti hanno registrato ritardi a causa dei vincoli di finanziamento nel contesto della crisi economica; per tali progetti la creazione di posti di lavoro rappresenta un obiettivo a lungo termine.

61.

L'applicazione pratica del principio «chi inquina paga» costituisce una sfida complessa. Spesso non è possibile richiedere alla persona fisica o giuridica che è responsabile in primo luogo dell'inquinamento di pagare la bonifica dal momento che, in molti casi, detta persona non esiste più o può dimostrare di aver rispettato le norme applicabili nel momento in cui è avvenuta la contaminazione.

62.

La Commissione ritiene che l'inserimento di una clausola di rimborso nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

64.

La certificazione è considerata una buona pratica. Tuttavia, la mancanza di certificazione e le differenze tra i valori di screening della contaminazione del suolo stabiliti a livello nazionale non implicano automaticamente che l'attività di decontaminazione e di riqualificazione non sia stata svolta correttamente. La proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) della Commissione fornisce una definizione di «sito contaminato» e prevede l'istituzione di un inventario di tali siti sul territorio nazionale degli Stati membri.

65.

I progetti si sviluppano sempre in un contesto di incertezze economiche e la recessione economica, unita alla riduzione del disavanzo a livello nazionale, incide sulla definizione delle priorità delle politiche pubbliche.

Il concetto di «piano integrato per lo sviluppo urbano» è presente negli orientamenti strategici comunitari e nell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1828/2006. Lo strumento di ingegneria finanziaria Jessica può essere impiegato solo in settori in cui è stato istituito tale piano. Inoltre, a norma dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1080/2006, il FESR può sostenere strategie integrate e sostenibili per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane, ivi compresi, tra l'altro, il recupero dell'ambiente fisico e la riconversione dei siti industriali in abbandono.

Raccomandazione 1 agli Stati membri

La Commissione concorda con la raccomandazione diretta agli Stati membri e ha già richiesto un approccio di sviluppo integrato non solo nel quadro strategico comunitario, ma anche nel regolamento della Commissione.

Raccomandazione 1 a) alla Commissione

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte, ma sottolinea che ha già presentato nel 2006 una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232), che introdurrà una base giuridica al fine di proporre norme UE sulla definizione di «sito contaminato», sul rischio che essi comportano e sulle metodologie di bonifica.

Tale direttiva armonizzerà la definizione di «sito contaminato» in tutta l'UE introducendo, tra l'altro, l'obbligo per gli Stati membri di bonificare i siti contaminati; consentirà inoltre alla Commissione di adottare, qualora ne sorga la necessità e in seguito a uno scambio di informazioni con gli Stati membri, norme tecniche comuni a livello dell'UE per la valutazione del rischio di contaminazione del suolo.

La Commissione sottolinea che l'adozione di una normativa UE specifica in materia di protezione del suolo spetta ai legislatori.

Raccomandazione 1 b) alla Commissione

I siti dismessi si trovano molto spesso in aree urbane. La Commissione promuove già lo sviluppo urbano sostenibile integrato attraverso i principali programmi esistenti. Questo approccio sarà notevolmente rafforzato nel periodo 2014-2020 con l'obbligo di spendere almeno il 5 % della dotazione del FESR agli Stati membri per azioni integrate destinate allo sviluppo urbano sostenibile. Lo sviluppo urbano integrato è altresì promosso tramite lo strumento finanziario Jessica, che richiede appunto l'istituzione di un piano di sviluppo urbano integrato.

Inoltre, la Commissione esorta vivamente gli Stati membri a considerare la riqualificazione dei siti dismessi quale parte fondamentale del loro approccio di sviluppo urbano integrato, in quanto la «riqualificazione di siti dismessi» è inclusa in una delle quattro priorità di investimento specifiche per le aree urbane.

Risposta congiunta ai paragrafi 66 e 67.

L'esecuzione dei progetti di riqualificazione è sempre influenzata da fattori esterni che esulano dalla competenza delle autorità responsabili del programma, quali i vincoli dei bilanci nazionali e/o regionali e le incertezze in merito alla proprietà dei terreni.

La proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo (COM(2006) 232) impone agli Stati membri di identificare i siti contaminati nei loro territori e di rendere pubblico tale inventario. I siti dismessi sono spesso contaminati e verranno, pertanto, anch'essi identificati.

68.

I criteri di selezione dei progetti cofinanziati dal FESR sono stabiliti dai comitati di sorveglianza dei programmi. La Commissione incoraggia a inserire nei criteri di selezione concetti quale il valore aggiunto, il vantaggio economico e la sostenibilità ambientale, e raccomanda di applicare le migliori pratiche.

La Commissione ha adottato inoltre iniziative al di fuori del quadro giuridico per promuovere le buone pratiche intese, per esempio, a favorire la riqualificazione delle aree industriali abbandonate in alternativa al ricorso a terreni a verde e il coordinamento delle politiche di utilizzo del territorio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 2 b) agli Stati membri

La Commissione ricorda che i suoi servizi hanno di recente pubblicato un documento di lavoro (SWD(2012) 101 def./2) contenente «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo». Il documento descrive le strategie adottate dagli Stati membri, ad esempio quella di impedire la conversione di aree verdi e la conseguente impermeabilizzazione del loro strato superficiale o di parte di esso, e le attività di riutilizzo di aree già edificate, ad esempio siti dismessi.

Raccomandazione 2 alla Commissione e agli Stati membri

La Commissione ha adottato, al di fuori del quadro giuridico, iniziative per promuovere le buone pratiche intese, per esempio, a favorire la riqualificazione delle aree industriali abbandonate in alternativa al ricorso a terreni a verde e il coordinamento delle politiche di utilizzo del territorio.

70.

La Commissione riconosce che la determinazione dei tassi di sovvenzione ha presentato carenze nel passato anche a causa del quadro normativo. Per i progetti del 2000-2006 generatori di entrate nette sostanziali, i tassi massimi di cofinanziamento sono stati fissati a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1260/1999. Il deficit di finanziamento è stabilito nel regolamento 2007-2013.

71.

La Commissione ritiene che l'inserimento di una clausola di rimborso nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali. Tuttavia, nell'ambito del principio di gestione concorrente, le autorità di gestione, giacché emettono le decisioni di sovvenzione, devono verificare anche l'applicazione della clausola di rimborso quando controllano l'attuazione dei progetti.

La Commissione ritiene che, relativamente ai progetti per i quali non è possibile prevedere o calcolare entrate al momento della loro approvazione, l'autorità di gestione debba avere la possibilità di verificare se le entrate siano state generate dopo il completamento dei progetti. Il periodo cui si riferisce il regolamento è adeguato, in quanto rappresenta un punto di equilibrio tra la necessità di rivedere eventuali entrate nel momento in cui vengono registrate e la ragionevole aspettativa dell'autorità di gestione e dei beneficiari di chiudere i progetti una volta completati.

72.

La Commissione osserva che le autorità responsabili del programma devono essere vigili per attenuare il rischio descritto connesso agli accordi complessi tra chi ha causato l'inquinamento, i proprietari del terreno e gli sviluppatori.

La Commissione raccomanda sempre una valutazione del valore dei terreni (e degli edifici) da parte di un professionista qualificato e indipendente o di un organismo debitamente autorizzato (norma 5 del regolamento (CE) n. 1685/2000).

73.

La Commissione conviene che le norme in materia di aiuti di Stato devono essere sempre rispettate dalle autorità nazionali, in quanto rientrano negli obblighi normativi dei Fondi strutturali.

Raccomandazione 3 e) agli Stati membri

La Commissione ritiene che l'inserimento di una clausola di rimborso nella lettera di concessione emessa dall'autorità di gestione rappresenti un caso di buona pratica che gli Stati membri possono proficuamente includere nelle rispettive norme nazionali. Tuttavia, nell'ambito del principio di gestione concorrente, le autorità di gestione, giacché emettono le decisioni di sovvenzione, devono controllare anche l'applicazione della clausola di rimborso quando controllano l'attuazione dei progetti.

Raccomandazione 3 a) alla Commissione

Relativamente alla definizione dei principi comuni per l'applicazione del principio «chi inquina paga», la Commissione ritiene che detti principi siano già in essere.

Raccomandazione 3 b) alla Commissione

La Commissione ha già attuato la raccomandazione della Corte. Il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato è sempre stato un requisito normativo. Nel periodo di programmazione 2007-2013, il quadro normativo della Commissione prevede di prendere in considerazione la metodologia del deficit di finanziamento. D'intesa con gli Stati membri, all'inizio del periodo di programmazione la Commissione ha fornito note di orientamento chiare e complete per progetti generatori di entrate (COCOF 07/0074/09 e 08/0012/02).

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 23/2012

Le misure strutturali dell'UE hanno sostenuto con successo la riqualificazione dei siti industriali e militari dismessi?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 55 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-099-5

doi:10.2865/57897

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

IN EUROPA VI SONO SEMPRE PIÙ SITI INDUSTRIALI E MILITARI ABBANDONATI (I COSIDDETTI SITI DISMESSI), MOLTI DEI QUALI CONTAMINATI, CHE HANNO BISOGNO DI ESSERE RIQUALIFICATI. AL FINE DI PROTEGGERE LA SALUTE UMANA E L'AMBIENTE E DI ATTENUARE GLI EFFETTI DELL'ESPANSIONE URBANA, LE MISURE STRUTTURALI DELL'UE HANNO PROMOSSO LA RIQUALIFICAZIONE DEI SITI DISMESSI.

LA CORTE HA APPURATO SE GLI OBIETTIVI DEI PROGETTI SIANO STATI RAGGIUNTI, SE IL SOSTEGNO DELL'UE SIA STATO ORIENTATO SULLA BASE DI CRITERI SOLIDI E SE I RISULTATI SIANO STATI OTTENUTI AL PIÙ BASSO COSTO POSSIBILE PER IL BILANCIO DELL'UE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9241-099-5



9 789292 410995