Le politiche per la riqualificazione delle aree produttive dismesse

Recupero e Riqualificazione delle Aree Produttive Venete
Analisi del Fenomeno e Nuove Politiche di Sistema

23 ottobre 2015
Sala Convegni Cassa di Risparmio del Veneto
Padova

Università degli Studi di Padova

Luciano Greco
CRIEP e dSEA

Punti essenziali

- Introduzione
- Aree produttive dismesse: “vuoti a perdere”
  - Il problema del “fallimento del mercato”
  - Limiti delle politiche di riqualificazione
- Aree produttive dismesse: “vuoti a rendere”
  - Sussidiare il riuso, tassare il consumo di nuovo suolo
  - Come attuare il sistema illustrato?
- Conclusioni

Introduzione

Università e Territorio

- Un progetto interdisciplinare in progress
  - Gruppo di lavoro: **Marina Bertolini** (ICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale); **Martina Brasson** (DiPIC – Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario); **Luciano Greco** (CRIEP – Centro di Ricerca Interuniversitario sull'Economia Pubblica e dSEA – Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali)
  - Comitato scientifico: **Chiara D'Alpaos** (ICEA); **Cesare Dosi** (Direttore CRIEP e dSEA); **Michele Moretto** (dSEA); **Carola Pagliarin** (DiPIC)
- Contributo liberale della **Fondazione Radicanti e Ruzzantini** all'attività di ricerca del CRIEP

Aree produttive dismesse: “vuoti a perdere”

Università degli Studi di Padova

Aree produttive (dismesse?): il problema

PROVINCIA	NUMERO DI AREE PRODUTTIVE	SUPERFICIE TOTALE AREE PRODUTTIVE (mq)	SUPERFICIE MEDIA AREE PRODUTTIVE (mq)
Belluno	265	19.253.000	72.653
Padova	897	68.028.000	75.839
Rovigo	450	43.312.000	96.249
Treviso	1363	73.883.000	54.206
Venezia	238	50.094.000	210.479
Verona	1120	80.352.000	71.743
Vicenza	1346	78.031.000	57.973
Veneto	5679	412.953.000	72.716

Fonte: Boschetto e Bove (2012) p. 83

Aree logistiche: eccesso di offerta?

Struttura e capacità produttiva degli interporti			
	Padova	**Nord Est**	**Italia**
Aree destinate all'attività interportuale	2.000.000 mq	17.376.115 mq	37.463.838 mq
Aree disponibili per l'attività interportuale	2.000.000 mq	15.196.087 mq	32.133.065 mq
Aree infrastrutturate per l'attività interportuale	2.000.000 mq	10.834.074 mq	22.618.447 mq
Aree terminalistiche	240.000 mq	1.330.000 mq	2.796.000 mq
Aree logistiche	314.800 mq	2.667.288 mq	5.975.313 mq
Traffico ferroviario			
	Padova	**Nord Est**	**Italia**
UTI movimentate	136.000	682.091	971.852
TEU equivalenti	243.440	1.220.942	1.739.625
Carri convenzionali	19.700	103.431	105.847
Coppie di treni intermodali alla settimana	102	427	551

Fonte: Rapporto UIR (2012)

Aree produttive come 'vuoti a perdere'

- Il "mercato" dei suoli ad uso produttivo è strutturato sulla base di regole e comportamenti favorevoli all'uso di nuovi suoli (e sfavorevoli al ri-uso dei suoli già utilizzati)
- In sintesi, gli interessi degli operatori di mercato:
  - Imprese produttive:
    - incentivo di mercato verso l'investimento in "aree verdi" rispetto alla riqualificazione delle "aree dismesse"
  - Comuni:
    - incentivo di finanza pubblica verso l'uso di aree verdi (un po' temperato da considerazioni di qualità della vita…)
  - Proprietari delle aree:
    - dipende dalla tipologia di area
  - Imprese edilizie:
    - neutrali

Mercato dei 'vuoti a perdere'

- Semplificando, il mercato offre all'investitore (= impresa che intende investire in impianti produttivi) due tipologie di aree:
  - **Area da riqualificare** (=abbandonata)
  - **Area verde** (=mai utilizzata)
- Il prezzo che l'investitore è **disposto a pagare** per l'area verde è più alto rispetto a quello che è disposto a pagare per l'area da riqualificare
- Perché?

Mercato dei 'vuoti a perdere': esempio

- Valore teorico area (senza costi di bonifica): ca. 100€/mq
- Costi di bonifica: ca. 300€/mq

Quindi

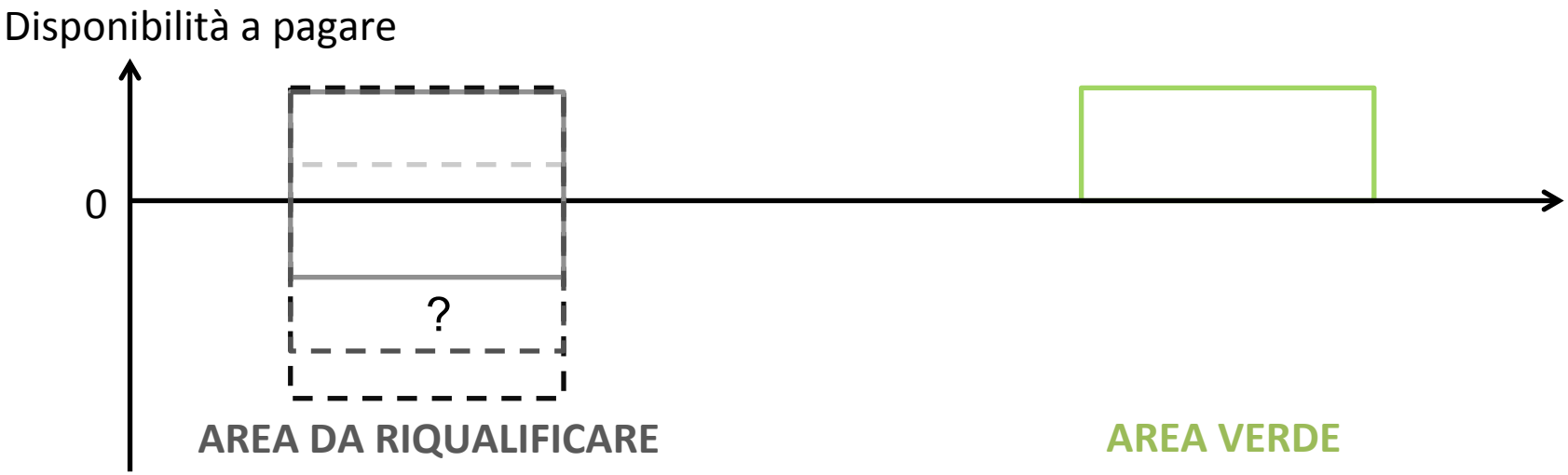
- Disp. a pagare: ca. **– 200€/mq**

- Valore area già urbanizzata per usi produttivi: ca. 100€/mq

Oppure

- Valore area agricola vicino area produttiva analoga: ca. 30-50€/mq
- Costi urbanizzazione per usi produttivi: ca. 50€/mq

Il ruolo dell'incertezza

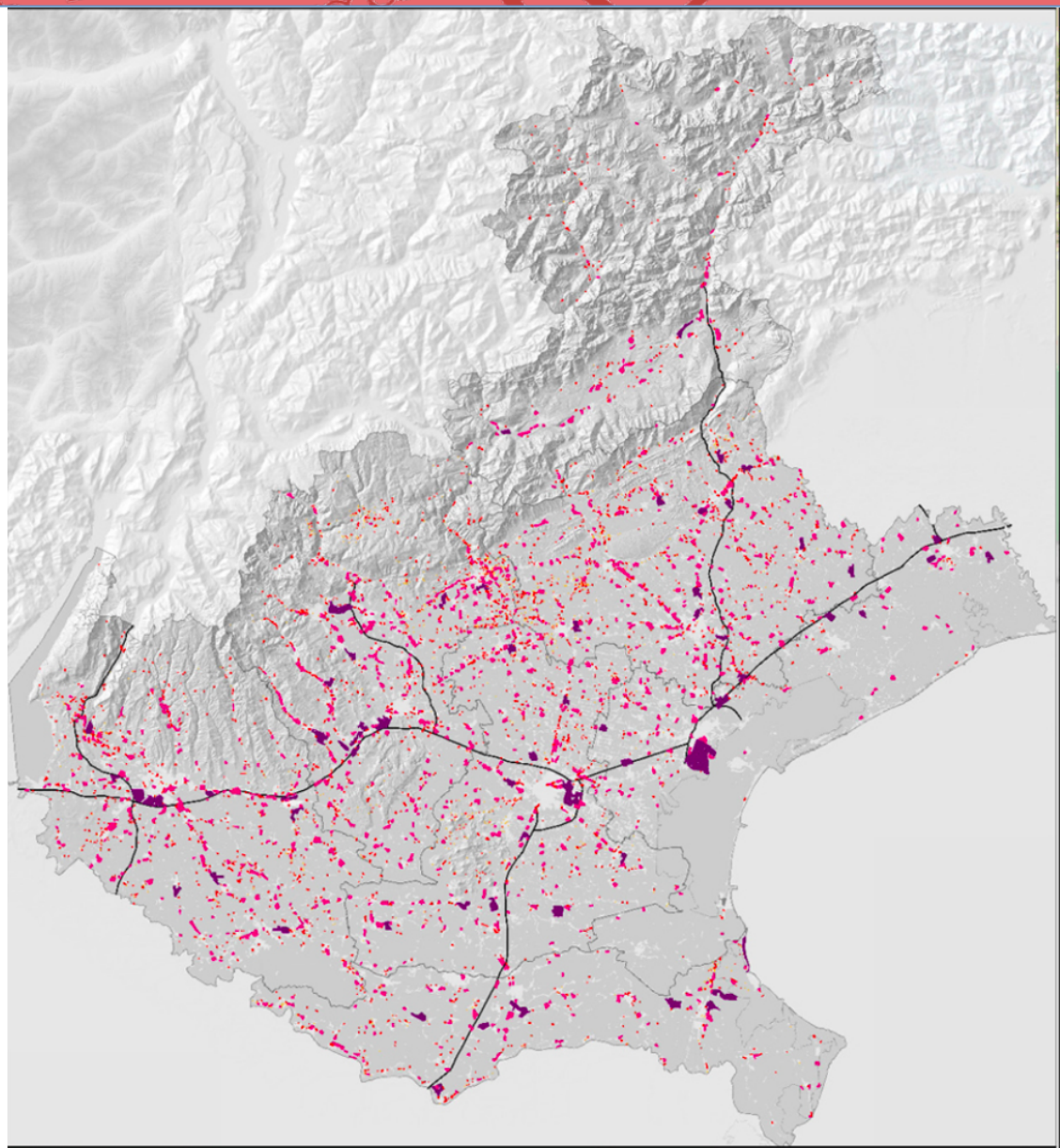


- L'incertezza sui costi di bonifica rende complessa la valutazione:
  - il rilascio delle autorizzazioni per le demolizioni e le variazioni delle strutture potrebbe ritardare i lavori;
  - il ritrovamento di materiali pericolosi, come ad esempio l'amianto, richiederebbero esborsi monetari imprevisti
- Problema del "mercato dei bidoni"

- Maggiore disponibilità a pagare da parte dell'investitore:
  - i rischi connessi alla riqualificazione sono nulli
  - quindi, maggiore flessibilità di utilizzazione

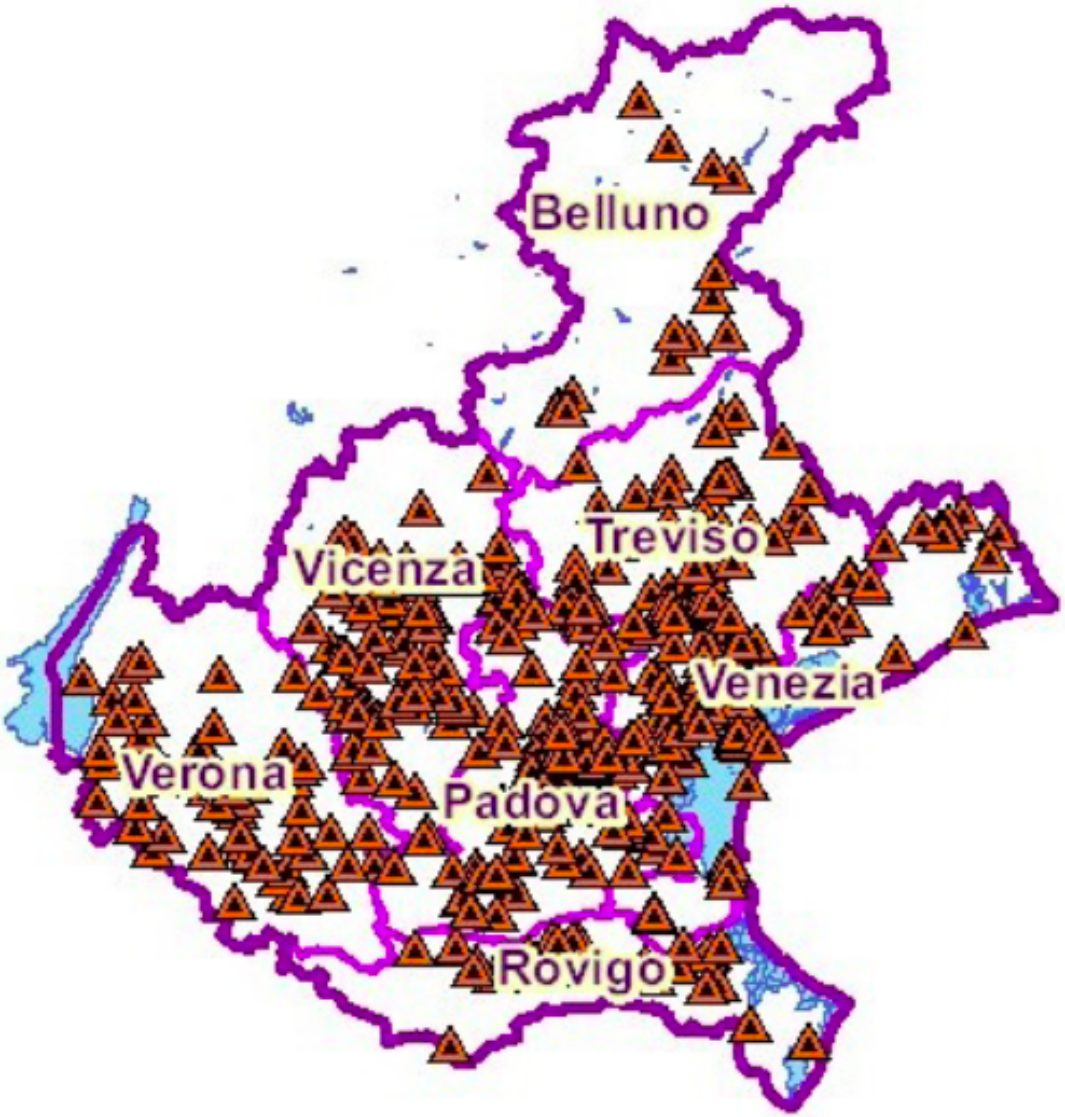
Aree produttive in Veneto

Fonte: Boschetto e Bove (2012) p. 87



Siti potenzialmente inquinati in Veneto

Fonte: www.arpa.veneto.it



Perché il mercato produce vuoti a perdere?

- “Fallimento del mercato” (esternalità): i prezzi dei suoli non incorporano **tutti** i costi e i benefici sociali associati al loro utilizzo…
- Investire in un’area da riqualificare comporta benefici (o riduce costi) collettivi
  - contrasto dell’impermeabilizzazione del suolo e dissesto idrogeologico;
  - riduzione del consumo di suolo agricolo (urbano);
  - conservazione del paesaggio e delle opzioni di sviluppo future
- Il fallimento del mercato deriva dal quadro normativo vigente improntato ad una logica dell’edificazione come motore di sviluppo
  - es. Legge Urbanistica e successive modificazioni…

Politiche per la riqualificazione: limiti (1)

- Modifiche alla normativa urbanistica non intaccano gli incentivi di mercato e di finanza pubblica al consumo di suolo
  - es. crediti edilizi, modulazione oneri urb., ecc.
- I piani di recupero e riqualificazione sono generalmente basati su una logica “caso per caso”…
  - es. programma integrato di intervento (l. 179/1992), urbanistica negoziata, accordi di programma per crisi industriali complesse, individuazione dei siti da bonificare di interesse nazionale, ecc.

Politiche per la riqualificazione: limiti (2)

- …oppure sono sistematici ma creano incentivi speculativi in determinati settori
  - es. legge regionale sul commercio (l.r. 50/2012)
- In generale, non c'è un problema di finanziamenti (pubblici)
  - es. le regole di impiego dei fondi strutturali (in particolare, FESR) e BEI supportano il recupero e la riqualificazione in attuazione delle linee guida europee in materia di sviluppo sostenibile e tutela ambientale…

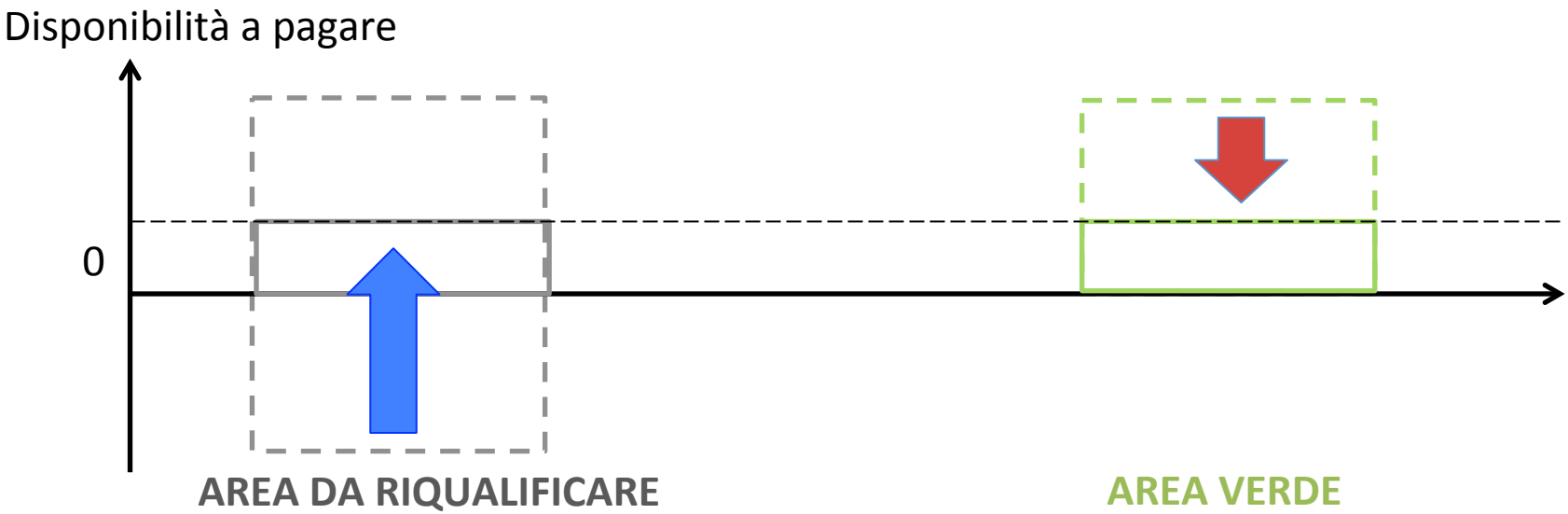
Aree produttive dismesse: “vuoti a rendere”

Università degli Studi di Padova

Nuova politica per la riqualificazione: come?

- Modificare gli incentivi degli operatori per “far ripartire” il mercato delle aree produttive dismesse
  - un problema così diffuso non può essere risolto con soluzioni troppo burocratiche (= caso per caso)
  - (legato a situazioni irreversibili di crisi aziendali)
- Cosa può fare l’operatore pubblico (Stato, Regione, Comune)?
  1. Finanziare investimenti di rigenerazione delle aree da riqualificare (es. smart city)
  2. Ridurre l’incertezza sui costi di bonifica
  3. Modificare i prezzi di mercato per **sussidiare il riuso delle aree dismesse** e tassare l’uso di nuovi suoli

Mercato dei 'vuoti a rendere': esempio



- Valore teorico area (senza costi di bonifica): 100€/mq
- Costi di bonifica: 300€/mq

Quindi

- Disp. a pagare: – 200€/mq
- Sussidio: **250€/mq**

- Valore area già urbanizzata per usi produttivi: 100€/mq
- Imposta: **50€/mq**

Come attuare il sistema illustrato?

- Non modificando la materia urbanistica:
  - gli oneri di urbanizzazione sarebbero incapienti per compensare gli incentivi di mercato nella generalità dei casi
  - la frammentarietà delle regole produce più incertezza e meno investimenti
- Preferibile un sistema di sussidi e imposte ambientali
  - Legislazione statale per i principi generali
  - Legislazione regionale per regolare il meccanismo finanziario
    - Come graduare i sussidi e le imposte in base ai settori e alle tipologie di riqualificazione?
- Dove prendere i soldi?
  - in parte dal sistema stesso (imposte sull'uso dei nuovi suoli)…
  - …ma essenzialmente dai fondi strutturali e dalla rimodulazione delle agevolazioni in materia edilizia
  - attenzione a non sussidiare troppo!

Conclusioni