



# **Rigenerazione urbana**

*Costruire occasioni di sviluppo per  
il rilancio del Paese*

## **10 parole chiave per un'agenda della rigenerazione urbana**

**A cura dell'Arch. Maurizio Cabras**

**Delegato ANCI LOMBARDIA  
Assessore Urbanistica Comune di Cinisello Balsamo**

**8 novembre 2015**

La presente proposta di lavoro prende origine dal documento presentato a luglio 2015 dall'Ass. Stefano Lo Russo, Presidente della Commissione Politiche Abitative, Urbanistica e Lavori Pubblici dell'Ance Nazionale e si qualifica come un “**contributo a più voci**” per stimolare e contribuire ad alimentare il dibattito locale e nazionale sulla definizione **delle strategie e degli strumenti della Rigenerazione urbana** per lo sviluppo e il rilancio del Paese.

## Sommario

<b>1. INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>2. 10 PAROLE CHIAVE PER LA RIGENERAZIONE URBANA</b> .....	<b>4</b>
2.1. DEFINIZIONE .....	4
2.2. STRUMENTI .....	5
2.3. NORMATIVA: RIFORMA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO VS RIFORME “STRUTTURALI” DI SETTORE 7	
2.4. GOVERNANCE: QUESTIONI DI DISEGNO E DI REGIA .....	8
2.5. NUOVI ISTITUTI DEL PPP .....	9
2.6. UNA NUOVA CONCEZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO .....	10
2.7. ASPETTI ECONOMICI-FINANZIARI .....	11
2.8. SEMPLIFICAZIONE: QUESTIONE DI TEMPI E PROCEDURE .....	11
2.9. PERMANENZA E TEMPORALITÀ: USI E NUOVE FUNZIONI .....	12
2.10. AZIONI E PERCORSI.....	12
<b>3. PROPOSTA OPERATIVA A PIÙ TAPPE</b> .....	<b>12</b>
<b>4. ALLEGATI</b> .....	<b>14</b>
4.1. ANCI/ANCE: PROTOCOLLO D’INTESA (13 APRILE 2015) .....	14
4.2. MAURIZIO CABRAS: CONTRIBUTI ALLA BOZZA DI DOCUMENTO 7 LUGLIO 2015 “RIGENERAZIONE URBANA” DI STEFANO LO RUSSO (ANCI); .....	14
4.3. ROSARIO MANZO: RIGENERAZIONE URBANA E PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO (OTTOBRE 2015);.....	14
4.4. URBAN@IT: VERSO UNA STRATEGIA NAZIONALE PER LA RIGENERAZIONE URBANA (25 GIUGNO 2015);.....	14
4.5. GIORGIO VITILLO: LA RIGENERAZIONE COME OPPORTUNITÀ (2 OTTOBRE 2015).....	14

# 1. Introduzione

L’Anci Lombardia, impegnata sul tema della rigenerazione urbana, recentemente ha promosso un percorso di lavoro coordinando strumenti e azioni volte ad attivare un confronto tra i principali stakeholder. Per quanto attiene agli strumenti richiamiamo il recente Protocollo d’intesa siglato tra ANCI e ANCE<sup>1</sup>, mentre nel campo delle azioni evidenziamo quella attualmente in corso, costituita da un tavolo di lavoro a più voci che ha avviato un confronto circolare tra discipline, pratiche, saperi e competenze tra di loro diverse e complementari.

A partire da una prima proposta elaborata dall’arch. Maurizio Cabras che riprendeva i contenuti del documento dell’Ass. Lo Russo, sono stati invitati a fornire un loro contributo:

- Prof. Gabriele Pasqui (Politecnico di Milano)
- Prof. Giorgio Vitillo (Politecnico di Milano)
- Prof. Claudio Calvaresi (Avanzi – sostenibilità per azioni)
- Dott. Alessandro Oliveri (Centro Studi sul Territorio – Università di Bergamo)
- Arch. Rosario Manzo (Agenzia del Demanio)
- Prof. Alberto Fossati (Università Cattolica)
- Arch. Piero Nobile (Centro Studi PIM)
- Dott. Andrea Lavorato (Vicedirettore Assimpredil Ance)
- Dott. Pier Attilio Superti (Segretario generale Anci Lombardia)
- Dott. Rinaldo Redaelli (Vice Segretario generale Anci Lombardia)

Successivamente, in data 20 ottobre 2015, presso la sede dell’Anci si è tenuto un tavolo di lavoro di cui il presente documento rappresenta un contributo necessario a dare continuità alla riflessione in corso a livello nazionale, ma soprattutto a costruire una posizione regionale in un momento in cui in Lombardia sono in atto significative attività di revisione del quadro normativo e programmatico.

---

<sup>1</sup> Aprile 2015 **ANCI e ASSIMPREDIL ANCE in un convegno intitolato “Ritorno alla Città: dal recupero delle aree dismesse, un’occasione per il rilancio della qualità urbana e dell’impresa”**, sottoscrivono un protocollo d’intesa tra le parti nel quale la “rigenerazione urbana” ha come oggetto:

- ↳ La promozione della qualità urbana per rendere fruibili a tutti i cittadini le aree dismesse e/o degradate;
- ↳ Attrarre nuovamente la domanda abitativa e del terziario all’interno dei centri urbani;
- ↳ Creare occasione di ripresa economica per le imprese che hanno deciso di puntare sulla qualità del prodotto e dei processi produttivi;
- ↳ Risolvere il tema dell’inquinamento delle aree che costituisce un freno per gli operatori in quanto i costi di bonifica risultano spesso insostenibili.

Rispetto agli strumenti da mettere in campo per promuovere la rigenerazione urbana, il protocollo individua due livelli: uno locale/regionale, l’altro nazionale. Rispetto al primo gli aspetti richiamati sono i seguenti:

- ↳ La premialità nella determinazione degli indici volumetrici in funzione del livello di sostenibilità ambientale;
- ↳ La riduzione degli oneri di urbanizzazione, al netto delle opere infrastrutturali ritenute necessarie;
- ↳ Lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione dei costi di bonifica;
- ↳ L’incentivazione di iniziative di partenariato pubblico/privato, anche attraverso la diffusione dei contratti di disponibilità.

Rispetto al livello nazionale sono richiamati ulteriori punti di seguito elencati:

- ↳ Differenziare dalla tempistica di costruzione i tempi legati alle operazioni di bonifica;
- ↳ Istituzione di un fondo regionale per il sostegno dei costi di bonifica e di smaltimento dei rifiuti derivanti dalla bonifica;
- ↳ Creazione di uno Sportello per le imprese per agevolare lo smaltimento dei rifiuti da bonifica;
- ↳ Semplificazione del Testo unico ambiente.

L'obiettivo delle riflessioni di seguito esposte è quello di fissare degli highlights funzionali ad alimentare la progressiva elaborazione di un documento capace di articolare sotto aspetti tra di loro diversi, ma integrati, percorsi di lavoro volti ad elaborare proposte operative, tra le quali:

1. Un **seminario di lavoro** aperto alla partecipazione di attori e soggetti selezionati tra i settori pubblici e quelli rappresentativi del settore privato;
2. Un **supporto ai decisori politici** nella loro attività legislativa;
3. Uno **strumento utile** alla stesura e/o revisione di **protocolli d'intesa** tra i diversi attori.

## 2. 10 parole chiave per la Rigenerazione urbana

La ricchezza dei contributi e degli interventi che hanno caratterizzato l'incontro del 20 ottobre, a mio avviso, non può essere racchiusa in un documento di sintesi, ma ho trovato più interessante raccogliere i diversi argomenti in un mosaico di parole chiave attraverso le quali orientare le future tappe di questo percorso di lavoro. Il documento si articola in due parti: la prima relativa ad una mappatura delle tematiche attraverso le parole chiave, la seconda raccoglie i diversi documenti prodotti dai partecipanti, ai quali si rimanda per una lettura più approfondita dei temi trattati.

In linea con la natura tecnico/operativa di questo documento, mi sono concesso la libertà di riportare per intero brani tratti dai diversi contributi ri-assemblandoli laddove utili ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, senza citazioni puntuali. I contributi sono comunque riportati nella loro forma integrale nei documenti allegati.

Le dieci parole chiave sono:

1. DEFINIZIONE
2. STRUMENTI
3. NORMATIVA
4. GOVERNANCE
5. ISTITUTI PPP
6. PATRIMONIO PUBBLICO
7. ASPETTI/ECONOMICI E FINANZIARI
8. SEMPLIFICAZIONE
9. PERMANENZA E TEMPORALITA'
10. AZIONI E PERCORSI

### 2.1. Definizione

La prima parola chiave ricopre a mio avviso una particolare importanza perché è funzionale a circoscrivere i campi ai quali facciamo riferimento quando utilizziamo il termine di **rigenerazione urbana**. In altre parole, una condivisione dei termini è necessaria per rendere più agevoli i successivi passaggi interpretativi e attuativi che caratterizzano la volontà di attuare una rinnovata azione urbana di sviluppo del sistema paese. Per far questo occorre innanzi tutto porre alcuni quesiti.

Le **diverse categorie**, che molto spesso vengono utilizzate nelle norme, quali recupero, riuso, rinnovo, valorizzazione, trasformazione sono tra di loro **sinonimi** o viceversa rispondono a diverse traiettorie di politiche urbane e/o a strumenti attuativi alternativi ?

La rigenerazione urbana ha una sua esclusiva specificità nell'**oggetto fisico/spaziale** che la qualifica oppure sono i **oggetti che "abitano"** il processo rigenerativo a connotarne il termine ?

Sono specifiche **categorie paesistiche e ambientali** (esempio dissesto idrogeologico?) e/o **socio-economiche dei contesti urbani** (esempio le periferie?) a costruire le condizioni per la rigenerazione urbana e pertanto l'azione è orientata ad una "**pratica di cura**" o viceversa ad una opportunità di **nuovo sviluppo**?

E quindi: urbana e territoriale sono due categorie sufficienti ? Come garantire il complesso sistema di relazioni tra quello che è il contesto urbano (Città) e quello che è il territorio "degradato" extra-urbano, soprattutto nella logica del consumo di suolo zero ?

Inoltre, quali sono gli **oggetti** dei quali ci occupiamo quando utilizziamo il termine rigenerazione urbana? **L'oggetto di intervento è il tessuto urbano e il suo territorio di riferimento**, sul quale occorre operare con un insieme strutturato, coordinato e sistematico di azioni volte al contrasto al degrado urbano, ambientale, paesaggistico, economico e sociale delle città e del territorio? Oppure, mutuando dalle pratiche di cittadinanza attiva localmente centrate, l'oggetto primo di interesse è il corpo sociale, che pratica lo specifico contesto infrastrutturale ?

Infine, la natura costitutiva della rigenerazione urbana è data dall'utilizzo di una **pluralità di fonti finanziarie**, pubbliche e private ? In tal caso per l'approvazione, la progettazione e l'attuazione dei programmi di rigenerazione è necessario un **coordinamento procedimentale**.

Dall'analisi del tavolo di lavoro, così come dai diversi contributi scritti, emerge una valutazione che richiama in forme diverse tutti gli aspetti più sopra elencati; occorrerà dunque sviluppare una mappatura dei diversi concetti per definire una possibile architettura di organizzazione di una proposta.

La rigenerazione urbana ha - per definizione - una natura "**multidimensionale**" ovvero, *si configura come un progetto sociale ed economico, ancora prima che disciplinare, che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, infill, nuove funzioni, welfare materiale); energetiche (standard, materiali); ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici); economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile); sociali (coesione, integrazione multi-etnica); istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo).*

La rigenerazione urbana alla scala di governo del territorio ha per definizione una natura "**multiscalare**" agendo tra la dimensione *territoriale* e *quella urbana*. (*riferimento al tema del consumo di suolo*)

La rigenerazione urbana si basa su processi di coinvolgimento degli attori lungo la più ampia filiera della "**multilevel governance**".

## 2.2. Strumenti

Il contesto nel quale agiamo è caratterizzato da alcune specificità persistenti che ci obbligano a confrontarci con una prospettiva data sui seguenti fuochi di interesse:

1. Un contesto nel quale è in atto un generale processo di riforme dell'architettura istituzionale del paese: dalle modifiche al quadro costituzionale, alle riforme degli enti locali con la nascita delle città metropolitane, alla ricerca di una nuova legge nazionale sul governo del territorio;
2. Una rinnovata sensibilità istituzionale sul tema del consumo di suolo che ci vede impegnati a rispettare obblighi comunitari (nota: ricerca ANCE);
3. La rinascita delle città in una fase di transizione strutturale del sistema economico-produttivo.

In questo diffuso contesto di trasformazione, la rigenerazione urbana diventa pertanto l'occasione per produrre nuovi strumenti normativi e/o di politiche pubbliche di recupero, rinnovo, riqualificazione, rigenerazione delle città, oppure ci offre l'opportunità di riflettere sulle esperienze/pratiche degli ultimi quarant'anni, per attuare un processo di semplificazione e messa a punto, sulla scorta dell'esperienza, delle strumentazioni esistenti ?

L'esigenza di capire le motivazioni per le quali un'incredibile mole di sforzi, finanziamenti, iniziative che sono state messe in moto sul tema del contrasto al degrado urbano non hanno maturato gli esiti sperati<sup>2</sup>, ci autorizzano ad ipotizzare una strategia della rigenerazione urbana orientata su un **“piano di recupero delle risorse”** (esperienze/pratiche e delle expertise) piuttosto che ad una nuova edizione di sviluppo caratterizzato da una logica di **“piano di consumo di nuove risorse”**

Su queste questioni si tratta allora di riflettere sui seguenti punti:

- a) **tempi, impatti, modalità di verifica e rendicontazione delle politiche, dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana**, rispetto all'obiettivo di innescare, in ambito urbano, processi virtuosi di incremento del benessere locale e nazionale;
- b) **identificazione dei “nodi” di responsabilità istituzionale per la pianificazione, la programmazione e attuazione del processo di rigenerazione urbana** dando per assodato che questa ultima venga assunta, in modo chiaro, come una priorità nazionale a favore del miglioramento della qualità dell'ambiente di vita della famiglia, delle imprese e della collettività locale e nazionale;
- c) **revisione del modello di “governance” per l'intervento sulle città**, tenendo conto della profonda differenza istituzionale che si è venuta a costituire dall'epoca della nascita e dell'attivazione dei programmi integrati e complessi e della esigenza, sempre più pressante, di **riunificare procedure articolate, plurisetoriali, eterogenee e complesse**.

Emerge la necessità di una **diversificazione nelle politiche di rigenerazione urbana** e del **ruolo** che all'interno di esse **deve svolgere lo Stato**, anche in relazione agli obiettivi della programmazione Europea (Fondi strutturali 2014-2020).

---

<sup>2</sup> Paragrafo 1.1. testo Manzo

## 2.3. Normativa: riforma del governo del territorio vs riforme “strutturali” di settore

La recente approvazione della modifica del titolo V della Costituzione include anche una **revisione delle materie attribuite ai poteri esclusivi dello Stato, tra le quali le “norme generali sul governo del territorio e coordinamento della protezione civile”**, precedentemente materia concorrente Stato-Regioni. Questo passaggio del governo del territorio da materia concorrente ad esclusiva a favore dello Stato, almeno nella definizione dei principi generali, dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore attuale, facilitare, finalmente, la chiusura di un percorso aperto con la riforma del titolo V nel 2001. Si apre in altri termini la possibilità di superare quella “dissimetria”, a livello legislativo, sia del rapporto tra legislazione nazionale e regionale, sia tra le diverse situazioni nelle stesse regioni<sup>3</sup>.

I “titoli” di una possibile normativa di livello nazionale sul governo del territorio con una particolare attenzione al tema della rigenerazione urbana sono i seguenti:

- ✎ **Coordinamento istituzionale e unificazione delle pianificazioni separate.** *Definire percorsi obbligati/agevolati/incentivanti volti a delineare modalità di coordinamento tra le molte istituzioni che interagiscono nelle decisioni di trasformazione e sviluppo della città e del territorio. Allo stesso tempo favorire un processo di unificazione degli strumenti di pianificazione<sup>4</sup> per rendere omogenee le moltitudini che attualmente disorientano i potenziali investitori internazionali (tante differenze in un unico paese);*
- ✎ **Rivisitazione degli standard di servizio, modalità di realizzazione, manutenzione e gestione della città pubblica.** *Se da una parte, il DI 1444/68 ha costituito un grande passo in avanti nella cultura della pianificazione degli anni '60 e '70, è ancora attuale l'interrogativo su come realizzare un giusto equilibrio tra residenza – intesa, ovviamente, non solo in termini abitativi – le funzioni indotte e i servizi necessari dovendo, inoltre, considerare la complessità dell'economia e della società attuale, rispetto a quella di più di quaranta anni fa. E' necessario verificare una soluzione omogenea, per condividere l'esigenza di **elaborare un Piano contestuale di governo della dotazione e di gestione dei servizi**, che esige: bilanci di settore e integrati, strutturalmente connessi con la programmazione economica locale; sistemi di regolazione, di monitoraggio, di vigilanza dei livelli di prestazione dei servizi resi dal pubblico e dal privato; indicatori di valutazione e di individuazione delle priorità sulle quali intervenire; metodi di implementazione delle politiche economiche, sociali e ambientali all'interno della programmazione economica e nella pianificazione locale; strumenti di individuazione e condivisione, tra istituzioni e beneficiari finali, dei fabbisogni e dello stato di soddisfacimento dei medesimi, in*

---

<sup>3</sup> negli ultimi venti anni le regioni hanno esercitato la loro potestà legislativa nella materia urbanistica, *trasferita* con il DPR. N.8/72 e successivamente definita con il DPR 616/77 con una progressiva acquisizione di autonomia rispetto alla legislazione statale, a volte anche di anticipazione di istituti poi recepiti, o ancora da recepire, in ambito nazionale. In particolare, le leggi regionali di prima generazione maggiormente strutturate e complete sono state approvate nel periodo tra il '95 e il 2000 da parte della Toscana (n. 5/1995) della Emilia e Romagna (n. 20/2000) e della Liguria (n. 36/1998). Si è avuto un ulteriore impulso legislativo regionale per effetto della riforma costituzionale e, nell'arco di pochi mesi, sono state approvate nuove leggi da parte della regione Veneto (n.11/2004) della regione Toscana (n.1/2005) della regione Lombardia (n.12/2005), della regione Campania (n.16/2004) e, per la parte strettamente attinente la pianificazione di livello locale e provinciale della regione Umbria (n.11/2005). Ma oggi siamo già alla quinta o forse sesta generazione di legislazioni regionali che intervengono a disciplinare il governo del territorio, in assenza di una indicazione nazionale.

<sup>4</sup> “Troppi piani, manca il piano” (Borachia V., in *Costruire*, n.135, sett. 1994, Abitare Segesta, Milano).

particolare quelli che possono costituire elementi di coesione economico-sociale e quali relativi alla tutela ambientale e delle risorse non rinnovabili.

- ↳ **Equità distributiva delle potenzialità di edificazione.** E' noto che le "tecniche" di pianificazione tramite **gli strumenti della perequazione, della compensazione e della premialità** sono stati introdotti prima in via giurisprudenziale, poi in sede legislativa regionale e, in ultimo, in alcuni provvedimenti nazionali di "scopo" come, ad esempio, il "Piano casa". Nella pianificazione è presente la necessità di **regolamentare la distribuzione di risorse "scarse"** (economiche, spaziali e ambientali) nonché di dare **risposte eque ad esigenze di individui e di gruppi.**

## 2.4. Governance: questioni di disegno e di regia

Il tema della governance si inquadra su due livelli: da una parte la necessità di approfondire la dimensione delle tecniche con le quali si connotano i processi di governance, dall'altra l'esigenza di sviluppare una nuova prospettiva nella quale prevalga la capacità di coordinamento e di "regia" dell'attore pubblico in tali processi.

Ambedue i livelli sono portatori di significativi gradi di criticità negli aspetti relativi all'attuazione della pianificazione urbanistica. Così come richiamato nel paragrafo 2.2. degli strumenti, la mancanza di un quadro comune, di "codici e linguaggi" condivisi, ha portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi, che faticano a confrontarsi tra loro e tradursi in una strategia di lungo periodo.

8 Le principali dimensioni sulle quali orientare la riflessione progettuale sono:

- ↳ **Partenariato pubblico – pubblico e attribuzione delle responsabilità istituzionali.** Occorre costruire un rapporto pubblico – pubblico multilivello (Stato, nelle sue diverse componenti, autonomie locali, ecc.) che, pur in una dialettica necessaria di ruoli e competenze, sia condotto con la finalità di raggiungere un risultato finale chiaro e definito per dare certezze agli operatori privati e pretendere, quindi, garanzia di fattibilità e di attuazione.  
Si tratta di mettere in campo un grande sforzo di apprendimento tra le pubbliche amministrazioni e di assunzione di responsabilità dirette di tutta la PA per condividere gli obiettivi di un progetto di rigenerazione urbana.
- ↳ **Rapporto pubblico – privato.** E' necessario un **ridisegno completo del rapporto pubblico – privato, con regole e procedure trasparenti e competitive** che consentano alla collettività di avere il meglio del *know-how* privato e la massimizzazione delle utilità pubbliche;
- ↳ **Amministrazione strutturata e competente, modello organizzativo definito.** un punto essenziale rispetto al rinnovamento del quadro di riferimento è rinnovare la tecnostuttura della PA, per renderla preparata e organizzata e, soprattutto, rivolta alla risoluzione dei problemi nel rispetto di regole semplici, definite e certe della rigenerazione urbana.



## 2.5. Nuovi istituti del PPP

Dopo aver richiamato le diverse modalità con le quali rendere possibile nei processi di governance la relazione tra pubblico e privato ci interroghiamo ora su un ulteriore tema relativo agli istituti per PPP; in particolare può rivestire un ruolo importante l'istituto della Società di Trasformazione Urbana.

Come previsto dall'art. 120 del D.Lgs. 267/2000, si tratta di società a capitale misto senza vincoli nella composizione societaria, promosse e controllate dalle Città Metropolitane e dai Comuni, e potenzialmente partecipate da Regioni, soci privati, ed eventualmente altri Comuni oltre a quelli promuoventi.

Le STU sono nate con lo scopo di occuparsi della riqualificazione urbana centrando la propria azione sui temi della qualità della vita, dell'attrazione di investimenti, della competitività dei centri urbani, dell'efficienza infrastrutturale, ma la maggior parte delle esperienze non ha raggiunto gli obiettivi prefissi, principalmente a causa di un approccio troppo vincolistico sia rispetto agli strumenti che al processo decisionale.

Simili esperienze in altri paesi europei hanno portato, invece, risultati ben diversi. Ci sono alcuni aspetti che differenziano l'Italia dagli altri paesi europei (di particolare interesse quello delle SEM - sociétés d'économie mixte d'aménagement urbain -):

- ⊃ negli altri paesi è evidente un'attività di pianificazione urbanistica **marcatamente processuale e quindi continua nel tempo**. Questa dimensione processuale delle attività urbanistiche trova oggi, nel rinnovato quadro normativo, anche nel nostro paese, spunti sufficienti per ripensare a nuove prospettive per l'istituto della STU, che può essere pertanto rivalorizzato;
- ⊃ vi è una maggiore attenzione alle capacità e all'efficienza della pubblica amministrazione, che è investita della responsabilità di garantire risultati in grado di conciliare gli interessi generali con quelli particolari. Anche nel nostro paese le recenti riforme istituzionali hanno introdotto elementi di questo tipo, e pertanto le STU potrebbero in qualche modo ripensare la propria modalità di azione, orientandola ai criteri di efficienza e responsabilità dell'attore pubblico nel rapporto con il privato;
- ⊃ infine vi è una grande attenzione verso gli aspetti economici degli interventi, ovvero sia il contenimento della spesa pubblica, l'equa incidenza del costo dei terreni e degli immobili, la prevalenza della componente imprenditoriale. Questi aspetti sono particolarmente critici nel nostro paese e una diversa interpretazione delle STU potrebbe avere degli effetti positivi in termini di valorizzazione del patrimonio pubblico, delle prestazioni, della tempistica e della semplificazione dei procedimenti.

Un ripensamento delle STU in questi termini porterebbe un ulteriore elemento di novità: mentre nelle esperienze precedenti la STU rispondeva all'esigenza di realizzare un dato progetto, in questo modo il suo scopo specifico diventerebbe quello di attuare un **processo continuo di rigenerazione urbana**: bonificare un sito inquinato, eliminare il degrado urbanistico e sociale derivante da uno stato di abbandono, riconvertire aree in cui siano presenti insediamenti produttivi in disuso, creare nuove opportunità occupazionali ed economiche in sostituzione delle attività cessate, migliorare la vivibilità e la viabilità di zone gravate da grandi infrastrutture, etc... quindi, la STU come agenzia di strategia urbana.

## 2.6. Una nuova concezione del patrimonio pubblico

Molte delle *condizioni “quadro”* che sono state finora rappresentate sono essenziali per definire una politica coerente di sviluppo e trasformazione della città esistente, utilizzando anche le potenzialità offerte dagli asset immobiliari pubblici.

La necessità di **reinvestimento di questi asset immobiliari, anche come leva per superare la transizione economica in corso**, è un’opportunità utile per ragionare sul potenziale del patrimonio immobiliare pubblico ponendo l’attenzione, oltre che su temi già presenti da tempo, su molte **questioni e prospettive nuove**<sup>5</sup>. Non sembra più vero il percorso che va dalla dismissione delle funzioni pubbliche alla introduzione di destinazioni d’uso commerciali e la conseguente alienazione dell’immobile per “fare casa”. Una controprova empirica è data dalla notevole frequenza di aste di immobili pubblici andate deserte. Ma soprattutto, si sta affermando – con la pressione di diversi driver, anche di livello comunitario – un diverso approccio al patrimonio immobiliare pubblico in uso alla PA che può continuare ad essere, o diventare, un motore di effetti positivi diretti o indotti sui tessuti urbani del contesto.

In questo senso è opportuno rivedere il concetto e le finalità della “valorizzazione” degli immobili pubblici, in una logica di rifunzionalizzazione urbana, valutando e contabilizzando attentamente l’indotto generato dalla rigenerazione degli immobili pubblici, anche destinati all’uso della PA. Ne deriva che, da una parte, appare necessario **enfaticamente il criterio di unicità del patrimonio immobiliare appartenente ai diversi proprietari pubblici** mentre, dall’altra, si **accentua l’impegno verso l’analisi, la predisposizione e l’attuazione di una pluralità di azioni (razionalizzazione, efficientamento, permuta, valorizzazioni, alienazioni, concessioni)** relative a tali patrimoni considerati nella loro base territoriale di riferimento (regionale, provinciale, comunale). Cioè a dire, il valore lo dà il contesto, e il valore del contesto lo può dare l’azione pubblica.

In conclusione si pone la questione di individuare, almeno in linea di massima, i **temi sui quali indirizzare la discussione per elaborare, in modo coerente rispetto ad una strategia di rigenerazione urbana di livello nazionale, le questioni riguardanti i patrimoni immobiliari pubblici**. In estrema sintesi si possono identificare alcuni aspetti di carattere generale e ricorrente:

- la **definizione delle modalità di partecipazione dei soggetti proprietari e dei gestori dei patrimoni immobiliari pubblici al processo decisionale di rigenerazione urbana**, per consentire che gli asset consi-

---

<sup>5</sup> Nel corso dell’ultimo decennio è cambiato profondamente la metodologia di approccio ai processi di gestione del patrimonio immobiliare pubblico e sono stati inclusi e resi evidenti anche obiettivi diversi da quelli della valorizzazione finalizzata alla dismissione degli edifici. Sono sintetizzabili tre momenti di sviluppo:

- ↳ il primo, con la nascita del DL 351/2001 (legge n.410/2001);
- ↳ il secondo, nel periodo compreso tra il 2006 e il 2008 con l’introduzione dei “Programmi Unitari di Valorizzazione” (PUV);
- ↳ il terzo, si prospetta con l’introduzione del “Programma unitario di valorizzazione territoriale” (PUVaT), introdotto dall’art.27 del DL 201/2011, nell’ambito di una più complessa revisione e innovazione degli strumenti oggi disponibili per la valorizzazione degli immobili pubblici.

L’ultima evoluzione degli strumenti per la valorizzazione immobiliare è rappresentata dall’utilizzo dei fondi immobiliari introdotta dall’articolo 33 del D.L. 98/2011 per la gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili pubblici, tramite un sistema integrato di fondi immobiliari per accrescere l’efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà dello Stato, degli Enti territoriali, di altri Enti pubblici e degli Enti vigilati da questi.

derati possano essere massimizzati nelle loro funzioni, sia se permangono pubbliche, sia se acquisiscono destinazioni private;

- la **costruzione, anche tramite “open data”, di un sistema omogeneo di conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico**, per consentire la condivisione e la correlazione delle informazioni a quelle relative al contesto economico, sociale e territoriale, per cogliere le opportunità che si presentano per la programmazione e l’attuazione di progetti di rigenerazione urbana;
- **l’identificazione e lo sviluppo unitario dei patrimoni immobiliari pubblici**, in coerenza con le scelte strategiche di rigenerazione della città;
- **l’applicazione di strumenti di coinvolgimento e partecipazione della collettività di riferimento**, anche tramite forme di inchiesta pubblica per condividere le scelte di rigenerazione dei sistemi di immobili pubblici presenti nella città;
- **l’individuazione di principi di pluralità e proporzionalità della filiera di pianificazione, programmazione e pianificazione, nonché degli strumenti operativi** per la migliore gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

## 2.7. Aspetti economici-finanziari

La dimensione economico-finanziaria ricopre un’importanza strategica nei processi di rigenerazione urbana. E’ importante inquadrare questo aspetto rilevante in una visione di insieme nel quale l’interesse pubblico viene perseguito attraverso un sistema coordinato di incentivi e disincentivi. La valorizzazione dell’interesse pubblico non può essere ridotta ad un elenco di misure puntuali; queste, per essere realmente efficaci, devono rispondere ad un visione d’insieme della rigenerazione urbana.

E’ quindi possibile ipotizzare una fiscalità di vantaggio e di contrasto; la premialità e gli incentivi devono essere assicurati (ai diversi livelli) nei casi di rigenerazione urbana (nella declinazione che ne viene fatta nel presente testo), viceversa devono essere contrastate (in una visione d’insieme) tutte quelle attività che non assicurano uno sviluppo organico e sostenibile del territorio.

E’ quindi opportuno definire da una parte un sistema d’incentivi e di **fiscalità di vantaggio** – in rapporto alle imposte dirette (Ires – Irap), alle imposte indirette (Iva) e ai tributi locali (Imu, oneri di urbanizzazione e bonifiche); dall’altra una **fiscalità di contrasto (di svantaggio)**, capace ad esempio di contenere il consumo di suolo (con oneri di urbanizzazione inversamente proporzionali a quelli previsti per gli interventi di rigenerazione, con criteri di ammissibilità dello scomputo degli oneri di urbanizzazione dovuti delle opere di preurbanizzazione e bonifica sia su terreni che edifici, non più coerenti con la normativa ambientale vigente, fermi restando i principi di responsabilità civile e penale laddove determinata o determinabile); e per impedire l’inazione dei proprietari nel caso di aree e di edifici degradati, che determinano rilevanti costi ambientali e sociali per la collettività.

## 2.8. Semplificazione: questione di Tempi e Procedure

Se la rigenerazione urbana si configura come un insieme coordinato di policy e interventi strategici, appare opportuno individuare livelli di flessibilità e analisi dei quadri normativi

esistenti (ai diversi livelli) per assicurare una certezza dei tempi e delle procedure e rispondere così alle esigenze del mercato e degli investitori nazionali e internazionali.

A tal fine è possibile perseguire due strategie: da una parte la definizione di modelli che si ispirano alle “zone franche” europee, dall'altra l'ipotesi di riunificare procedure articolate, plurisetoriali, eterogenee e complesse. In questa seconda ipotesi, acquistano particolare importanza il tema della correlazione con le procedure relative alle valutazioni ambientali (VAS e VIA) e con quelle relative alle attività di bonifica.

## 2.9. Permanenza e temporalità: usi e nuove funzioni

Un aspetto rilevante è quello relativo al superamento della logica delle categorie urbanistiche così come le abbiamo fin qui utilizzate per dare spazio a un diverso approccio orientato a rispondere ad una domanda sociale caratterizzata sempre più da un forte dinamismo e costante mutamento. In particolare:

- il passaggio dalla logica delle **destinazioni d'uso ammissibili** a quella della individuazione di **funzioni compatibili o non compatibili con la trasformazione**.
- strumenti di pianificazione e programmi per la “gestione del transitorio” e per la definizione dei nuovi mix funzionali.
- Procedure per l'assegnazione degli spazi e dei luoghi per **uso temporaneo**.

## 2.10. Azioni e percorsi

12

La necessità di definire una **strategia nazionale** volta a **mettere a sistema i diversi interventi e le molteplici azioni** sul tema della rigenerazione urbana trova un importante riscontro nel documento promosso da Urban@it (Centro nazionale di studi per le politiche urbane) e con un diverso punto di vista nel protocollo d'intesa tra ANCI Lombardia e ANCE Assimpredil.

La proposta di **bando nazionale o di istituzione di un fondo per interventi di rigenerazione urbana** diventa importante se non si riconduce solo alla natura di quelli che hanno sin qui caratterizzato le esperienze urbane, ma se si struttura come uno strumento che nell'accompagnare e mettere a sistema le risorse attualmente disponibili riconfigura il tutto in una visione organica d'insieme.

L'idea di un'azione così mirata deve essere costruita sull'impianto dei bandi europei, che definiscono con chiarezza criteri e principi attraverso i quali **selezionare le città e/o contesti urbani più maturi**. Nella consapevolezza delle disparità esistenti tra le varie aree del paese, si dovrebbero prevedere **anche percorsi di accompagnamento**, che si concretizzerebbero in un supporto tecnico **per colmare le differenze di capacità progettuali dei territori**.

## 3. Proposta operativa a più tappe

La proposta fin qui articolata sarà sviluppata in due direzioni: da un lato sarà consegnata alla Commissione Urbanistica dell'Ance nazionale, quale contributo alla discussione sulla

Rigenerazione urbana a livello nazionale, dall'altro all'interno dell'Anci Lombardia sarà utilizzata come documento di lavoro sul quale raccogliere ulteriori contributi, attraverso l'organizzazione un seminario aperto ai decisori politici, alle rappresentanze del mondo imprenditoriale e ai diversi saperi disciplinari direttamente interessati.

In questo secondo percorso si continuerà ad operare con una modalità "a più voci" con la finalità di produrre uno "strumento di lavoro" che supporti concretamente le attuali fasi di revisione della normativa locale e nazionale e che sia di aiuto alle più recenti esperienze di "accordi/protocolli" tra pubblico e privato sui temi della rigenerazione urbana.

Così come è emerso dal tavolo di lavoro del 20 ottobre presso la sede dell'Anci Lombardia, il seminario dovrà prendere in esame, tra i temi sin qui esposti, in particolare i seguenti:

- Semplificazione: tempi e procedure;
- Governance: questione di disegno e regia
- Certezza della normativa
- Aspetti economici e finanziari
- Strumenti e pratiche

## 4. Allegati

- 4.1. ANCI/ANCE: Protocollo d'intesa (13 aprile 2015)
- 4.2. Maurizio Cabras: Contributi alla Bozza di Documento 7 luglio 2015 "Rigenerazione Urbana" di Stefano Lo Russo (Anci);
- 4.3. Rosario Manzo: Rigenerazione Urbana e Patrimonio Immobiliare Pubblico (ottobre 2015);
- 4.4. Urban@it: Verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana (25 giugno 2015);
- 4.5. Giorgio Vitillo: La rigenerazione come opportunità (2 ottobre 2015)

ANCE / ANCI

## PROTOCOLLO DI INTESA

TRA

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) Lombardia, di seguito denominata ANCI Lombardia, con sede legale in Milano, Piazza Duomo 21, rappresentata dal Presidente Roberto Scanagatti

E

ANCE Milano, Lodi, Monza e Brianza, di seguito denominata Assimpredil Ance, con sede legale in Milano, Via San Maurilio 21, rappresentata dal Presidente Claudio De Albertis

### PREMESSO

che ANCI Lombardia "...ha per scopo il perseguimento della tutela delle autonomie locali, riconosciute dalla Costituzione, e dei diritti e degli interessi degli associati da essa rappresentati..." (Statuto art. 1 c. 4), e che "... studia e promuove ricerche e iniziative a favore dello sviluppo economico e sociale delle comunità locali, per una crescita culturale ed una sensibilità ambientale delle stesse" (Statuto art. 4 c.1);

che Assimpredil Ance ha per scopo di provvedere alla tutela e all'assistenza delle imprese del settore delle costruzioni e, promuovendo la qualificazione tecnico-professionale e la specializzazione degli operatori, favorire lo sviluppo e il progresso del settore, assicurando, anche attraverso ricerche, studi e programmi di attività, relazioni con Istituzioni, Enti pubblici e privati, organizzazioni economiche e sindacali;

### PREMESSO INOLTRE

che le città sono le principali infrastrutture per la vita e l'economia sostenibile del futuro;

che il territorio è il potenziale su cui investire per far sì che la ripresa economica del Paese si consolidi;

che attraverso l'attivazione di ogni possibile sinergia tra le Istituzioni e il mondo delle imprese è possibile creare una nuova rete di supporto allo sviluppo;

che le costruzioni sono un settore trainante del mercato interno;

che la conservazione del patrimonio naturale e la riduzione del fabbisogno energetico sono obiettivi irrinunciabili e previsti da norme comunitarie, nazionali e regionali;

che il recupero del patrimonio edilizio e la rigenerazione delle aree dismesse o sottoutilizzate del territorio sono azioni indispensabili per traguardare gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo;

A H

che gli interventi di riqualificazione dell'esistente nonché il recupero delle aree degradate, dismesse e inquinate (c.d. brownfields) devono puntare a:

- promuovere un rinnovamento urbano che abbia al centro della strategia la qualità di vita per tutti i cittadini;
- attrarre investimenti sul territorio per creare nuove opportunità di lavoro e per dare una adeguata risposta alla domanda abitativa all'interno dei centri urbani;
- creare occasioni di sviluppo economico per le imprese che hanno deciso di puntare sulla qualità del prodotto e dei processi produttivi;
- generare innovazione offrendo la possibilità di realizzare progetti di sviluppo urbano che guardino al futuro. Ovvero progetti green building con alto contenuto tecnologico ed elevate prestazioni ambientali, a basso fabbisogno energetico e di consumo di suolo, con materiali e energie rinnovabili;
- risolvere il tema dell'inquinamento delle aree abbandonate.

#### CONVENGONO QUANTO SEGUE.

Le premesse sono parte integrante del presente Protocollo di Intesa.

Le Parti convengono di avviare un Tavolo territoriale sperimentale di confronto e concertazione tra ANCI Lombardia e Assimpredil ANCE, aperto anche alla partecipazione degli ordini professionali e di associazioni, finalizzato ad avanzare proposte condivise, con particolare attenzione ai temi della rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e al riuso e alla bonifica delle aree abbandonate, dismesse e inquinate.

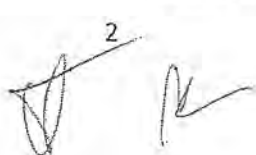
In particolare, detto Tavolo elaborerà proposte condivise di intervento verso il legislatore nazionale per la revisione dell'impianto normativo connesso ai suddetti temi.

Quanto all'ambito della legislazione regionale, il Tavolo elaborerà proposte condivise concernenti:

- la predisposizione di osservazioni rispetto alla revisione del Piano Territoriale Regionale e alle sue ricadute sugli strumenti urbanistici - PTCP degli Enti di area vasta;
- la necessità di coerenzare ed omogeneizzare le norme regionali del settore con quelle nazionali;
- l'attuazione degli imminenti provvedimenti regionali relativi alla L.R. 31/2014 sul contenimento del consumo di suolo e sulla prossima revisione della Legge Regionale sull'edilizia residenziale pubblica;
- la predisposizione di proposte di revisione della L.R. 12/2005 sul governo del territorio, compatibilmente con quanto verrà disposto con la revisione del Titolo V della Costituzione

Le Parti convengono, inoltre, circa la necessità di favorire iniziative territoriali, anche attraverso la concertazione con il sistema creditizio, finalizzate al finanziamento degli interventi di recupero e bonifica.

Ai fini di una concreta ed efficace attuazione del presente Protocollo, le Parti si impegnano, quale prioritaria azione condivisa, alla progettazione e promozione dei successivi punti:

2  




- a) istituzione di un **Fondo nazionale/regionale** dotato di uno specifico stanziamento, indirizzato a sostenere e rendere attuabili i progetti di intervento per il recupero delle aree degradate, dismesse e inquinate, nonché di recupero del patrimonio esistente, con la finalità della salvaguardia dell'ambiente e della salute pubblica. Perché, come il dissesto idrogeologico, l'emergenza scuole, l'emergenza abitativa, anche le aree degradate, dismesse o inquinate costituiscono una emergenza del Paese;
- b) sostegno e promozione, nell'ambito dell'autonomia locale e regionale, delle seguenti misure:
- **premierità nella determinazione degli indici volumetrici** in funzione del livello di sostenibilità ambientale;
  - un contributo, mediante **la riduzione degli oneri di urbanizzazione** e al netto delle opere infrastrutturali necessarie, ai costi necessari **per le bonifiche**;
  - incentivazione di **iniziative di partenariato pubblico/privato** e dei diversi strumenti recentemente resi disponibili dal legislatore, e concertazione di eventuali richieste migliorative.

Monza, 11 aprile 2015

ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – sezione Lombardia

Il Presidente  
Roberto Scandagatti




Assimpredil ANCE Milano, Lodi, Monza e Brianza

Il Presidente  
Claudio De Albertis



<b>Anci Lombardia</b>
RICEVUTO IL
<b>13 APR 2015</b>
PROT. N. <u>1300</u>
CAT. .... CLASSE .....



# **Rigenerazione urbana**

## ***Costruire occasioni di sviluppo per il rilancio del Paese***

**Contributi**

**Arch. Maurizio Cabras**

**Delegato ANCI LOMBARDIA  
Assessore Urbanistica Comune di Cinisello Balsamo**

**14 settembre 2015**

Il presente documento vuole essere un primo contributo, non di carattere sistematico, ai lavori della Commissione Politiche Abitative, Urbanistica e Lavori Pubblici dell'ANCI Nazionale, a seguito del testo redatto dal suo Presidente Stefano Lo Russo, presentato in data 7 luglio 2015.

## 1. Premesse

L'obiettivo delle riflessioni qui sviluppate è quello di fornire dei contributi al documento sul tema della rigenerazione urbana per l'incontro della Commissione Politiche Abitative, Urbanistica e Lavori Pubblici del 15 settembre 2015.

Gli spunti qui proposti seguono l'articolazione contenuta nel documento del 7 luglio 2015 introducendovi delle variazioni e delle integrazioni, senza peraltro alterarne l'impianto generale.

Nel documento redatto dal Presidente Stefano Lo Russo sono presenti diversi macro-argomenti di seguito elencati:

- ↳ La definizione di una “**politica nazionale sui temi della riqualificazione/rigenerazione**” intesa come tassello di un rinnovato quadro normativo per il Governo del territorio;
- ↳ il **ruolo delle città** come “fattori (strategici) di crescita e competitività per l'intero paese”;
- ↳ il tema delle nuove forme di **partnership pubblico/privato** volte a restituire alla cittadinanza il patrimonio pubblico e privato oggi degradato o inutilizzato;
- ↳ il tema della “**rigenerazione**” **del servizio pubblico** in una veste nuova e più moderna.

Accanto a questi punti fondamentali il documento individua alcuni “grandi nuclei di ragionamento” sui quali impostare l'articolato normativo:

- ↳ Procedure e tempi della trasformazione;
- ↳ Aspetti premiali ed incentivanti;
- ↳ Aspetti legati alla permanenza e alla temporalità, così come a quella degli usi e delle nuove funzioni.

Il presente contributo richiama diversi documenti prodotti di recente sul tema della rigenerazione urbana, ma in particolare prende in considerazione il protocollo d'intesa siglato tra ANCI Lombardia e ANCE nell'aprile 2015 per i suoi aspetti operativi e concreti.

## **2. Una politica nazionale sui temi della rigenerazione urbana: l'opportunità delle città metropolitane quali "officine urbane" per la rinascita di un rinnovato modello di sostenibilità urbana**

Il tema della rigenerazione urbana acquisisce nei molteplici processi di riforma del quadro normativo del Governo del Territorio una rilevanza sempre più evidente. In particolare mi riferisco non solo agli argomenti richiamati dal tema del "rinnovo urbano" (artt. 16 e 17) contenuto all'interno della proposta di legge Lupi (2014) relativa ai "Principi in materia di politiche pubbliche e territoriali e trasformazione urbane", ma più nello specifico alle attività in atto nelle diverse Regioni, con una particolare attenzione ai processi di ri-articolazione dell'"**architettura normativa**" derivante dai disposti legislativi afferenti al tema del "consumo del suolo" (LR 10/2014, n. 65 per la Toscana, LR 31/2014 per la Lombardia e LR 4/2015 per il Veneto)

Riconoscendo al dibattito sul consumo del suolo il merito di aver innescato un processo virtuoso e sempre più maturo sui temi dello sviluppo urbano, si tratta ora di riposizionare nel giusto alveo il confronto istituzionale e disciplinare, usufruendo dell'opportunità dalla riforma della legge del Governo del Territorio all'interno della quale il tema della rigenerazione ha indubbiamente un ruolo centrale.

L'orizzonte di una riforma del Governo del Territorio, grazie agli input maturati su scala regionale sui temi del "consumo di suolo", trova nel tema della rigenerazione urbana una grande occasione per riconsegnare all'"**organismo città**" quella complessità che gli appartiene.

Sono le città il "luogo" principale nel quale si può "agire" l'uscita dalla crisi economica, ricostruendo una nuova "cassetta degli attrezzi" che fornisca utensili adatti a governare i processi di competizione e di integrazione tra i diversi contesti metropolitani.

Una conferma importante di ciò, lo ritroviamo nella strategia **Europa 2020** che assegna di fatto alle città il ruolo di "laboratorio urbano" nel quale promuovere azioni volte a superare la crisi, al fine di creare le condizioni per un'economia più competitiva e con un più alto tasso di occupazione.

Il ritorno della **priorità urbana al centro dell'agenda europea** costituisce non solo l'occasione per ridefinire i profili di competitività, di sostenibilità e di coesione delle nazioni travolte dalla crisi, ma anche l'opportunità per ripensare al ruolo della pianificazione territoriale e dell'urbanistica. Le evidenti criticità degli attuali modelli di sviluppo ci sollecitano a ripensare ad un modello di sviluppo e di insediamento caratterizzato da una maggiore "territorializzazione". Un ritorno a politiche di sviluppo fondate sulla valorizzazione dei capitali territoriali, soprattutto di quelli urbani.

Sullo stesso solco ritroviamo (tra i molti materiali e i diversi confronti in atto) i commenti dell'INU, che in un recente seminario<sup>1</sup> (2014), richiama la necessità di individuare le modalità con le quali liberare le energie per nuove economie urbane. In altre parole si tratta di "**riavviare i motori spenti**" delle città italiane, non solo con provvedimenti e riforme generali ma anche, e da subito, con interventi selettivi capaci di attrarre, per la loro attuazione, capitali ed investimenti privati che possano contribuire coerentemente,

---

<sup>1</sup> "Uscire dalla crisi: le risorse per la rigenerazione delle città e dei territori". Roma, 7 marzo 2014

in modo sia durevole che sostenibile, agli scenari che la pianificazione prospetta, in un processo responsabile di gestione della complessità.

In un altro passaggio del seminario si afferma che l'aumento di attrattività delle città - e, tra queste, *in primis*, delle città metropolitane - per investimenti produttivi, culturali, sociali ed economici può essere oggetto di **azioni che sappiano interpretare e usare l'Agenda Urbana, la nuova programmazione europea, gli investimenti della BEI a sostegno dei progetti di sviluppo urbano.**

Altro contesto, in un tempo più recente (aprile 2015). ANCI Lombardia e ASSIMPREDIL ANCE in un convegno intitolato **“Ritorno alla Città: dal recupero delle aree dismesse, un'occasione per il rilancio della qualità urbana e dell'impresa”**, sottoscrivono un protocollo d'intesa tra le parti nel quale la “rigenerazione urbana” ha come oggetto:

- ↳ La promozione della qualità urbana per rendere fruibili a tutti i cittadini le aree dismesse e/o degradate;
- ↳ Attrarre nuovamente la domanda abitativa e del terziario all'interno dei centri urbani;
- ↳ Creare occasione di ripresa economica per le imprese che hanno deciso di puntare sulla qualità del prodotto e dei processi produttivi;
- ↳ Risolvere il tema dell'inquinamento delle aree che costituisce un freno per gli operatori in quanto i costi di bonifica risultano spesso insostenibili.

Rispetto agli strumenti da mettere in campo per promuovere la rigenerazione urbana, il protocollo individua due livelli: uno locale/regionale, l'altro nazionale. Rispetto al primo gli aspetti richiamati sono i seguenti:

- ↳ La premialità nella determinazione degli indici volumetrici in funzione del livello di sostenibilità ambientale;
- ↳ La riduzione degli oneri di urbanizzazione, al netto delle opere infrastrutturali ritenute necessarie;
- ↳ Lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione dei costi di bonifica;
- ↳ L'incentivazione di iniziative di partenariato pubblico/privato, anche attraverso la diffusione dei contratti di disponibilità.

Rispetto al livello nazionale sono richiamati ulteriori punti di seguito elencati:

- ↳ Differenziare dalla tempistica di costruzione i tempi legati alle operazioni di bonifica;
- ↳ Istituzione di un fondo regionale per il sostegno dei costi di bonifica e di smaltimento dei rifiuti derivanti dalla bonifica;
- ↳ Creazione di uno Sportello per le imprese per agevolare lo smaltimento dei rifiuti da bonifica;
- ↳ Semplificazione del Testo unico ambiente.

Tutti i richiami fin qui citati (all'Agenda Europea, al dibattito disciplinare, ai confronti multi-attoriali), sono funzionali a sostenere l'idea che individua nel tema della rigenerazione urbana un'opportunità strategica, se si vuole incidere sui processi di trasformazione urbana, a patto che questa idea riesca a dialogare (con una capacità selettiva) con la complessità che costituisce la natura stessa delle città. Si produce **rigenerazione urbana** solo e soltanto in un processo più ampio di **rinascita della città.**

Al contrario, ricondurre il dibattito della rigenerazione urbana alla sola dimensione edili-

zia e/o urbanistica, così come potrebbe apparire da alcune prime soluzioni proposte (indici, oneri, ...) appare, a mio avviso, riduttivo e fuorviante.

**L'oggetto della rigenerazione urbana è importante tanto quanto il soggetto stesso che la attua.** Modificare la *cassetta degli attrezzi* dell' "oggetto urbano" (norme e strumenti della rigenerazione urbana) senza **modificare contemporaneamente le capacità e i saperi del "soggetto urbano"** (attuatori e utilizzatori i nuovi oggetti) potrebbe far correre il rischio di appesantire e non semplificare gli strumenti e il contesto nel quale si agisce.

In questo contesto le **città metropolitane** (Legge 56/2014) diventano un importante interlocutore nel lavoro che ci accingiamo a compiere sul tema della rigenerazione urbana. In questo momento storico nel quale le città metropolitane stanno costruendo la loro identità, potrebbero diventare un importante "laboratorio" nel quale sperimentare concretamente i temi della rigenerazione urbana, per le seguenti ragioni:

- ✎ il nuovo Ente di Governo del territorio, rappresentativo dei Comuni ed intermedio rispetto alla Regione, definisce un nuovo modello capace di aprire una nuova stagione di governo del territorio, con una governance (più che con un government) che potrebbe garantirne il funzionamento e l'efficacia;
- ✎ questo nuovo modello di governance ci offre l'opportunità di avviare un confronto volto a ridefinire, e quindi a "formare", nuove competenze e modalità d'azione capaci di allinearci alle pratiche che caratterizzano le esperienze più mature nel resto d'Europa.
- ✎ un modello che sembrerebbe anche essere il più indicato a recepire e "territorializzare" le opportunità e le risorse messe a disposizione dalla nuova programmazione europea dei fondi comunitari;
- ✎ in questa prospettiva di "rigenerazione" degli strumenti/modalità, così come delle competenze, il confronto con i privati supera l'orizzonte delle mere formule contrattualistiche per indirizzarsi verso nuovi scenari di collaborazione capaci di spostare l'attenzione dalla "formula al risultato".

Le città metropolitane in questa particolare fase di avvio dei lavori potrebbero, sui temi del governo del territorio, diventare i soggetti capaci di esprimere la necessaria autorevolezza e la necessaria posizione di equidistanza rispetto agli interessi locali, e pertanto qualificarsi come luogo preposto ad esprimere una visione di ampio respiro, che sia in grado di andare oltre i confini amministrativi comunali (senza esautorarli).

In altri termini, se il tema della rigenerazione urbana trova il suo elemento fondativo nel governo del territorio, oggi, che "la città metropolitana" è il luogo preposto a definire un nuovo modello di governo del territorio, appare evidente come sia la stessa "città metropolitana" l'interlocutore principale dove "costruire occasioni di sviluppo per il rilancio del paese".

A mio avviso i temi sui quali si dovrebbe in via prioritaria concentrare l'attenzione sono i seguenti:

- ✎ Un efficace organizzazione dell'assetto istituzionale locale, in termini di scala (principio di adeguatezza) capace di promuovere attori e strumenti per la ripresa economica;
- ✎ Autorevolezza e autonomia, per il governo dei temi di area vasta;
- ✎ Sperimentare modalità e strumenti per la cooperazione territoriale multiattoriale e multidimensionale;

- ↳ Un rinnovamento degli strumenti urbanistici volto ad attuare un processo di semplificazione e razionalizzazione per assicurare l'efficacia ed efficienza del modello.

### 3. Partnership pubblico-privato

Così come evidenziato nel documento del Presidente Stefano Lo Russo, la definizione della partnership pubblico-privato diventa un elemento strutturale per l'attivazione di processi di rigenerazione urbana che restituiscano alla cittadinanza parte del patrimonio pubblico e privato che oggi si trova in uno stato di degrado e/o di sottoutilizzo.

A mio avviso sono due i livelli sui quali ragionare per approfondire il tema della rigenerazione urbana:

- ↳ Gli strumenti della pianificazione negoziata (ad esempio: ADP, Patti e/o contratti per lo sviluppo locale, etc.)
- ↳ Gli istituti della pianificazione/attuazione negoziata (ad esempio le agenzie per lo sviluppo locale, le STU, etc.)

Rispetto al primo sarebbe interessante verificare lo stato di attuazione delle esperienze maturate nelle diverse Regioni, per capire quale di queste potrebbe essere utilizzata quale modello di riferimento.

Ritengo però, in questa sede, più interessante approfondire il secondo punto, concentrando l'attenzione sulle esperienze delle STU.

6

Come previsto dall'art. 120 del D.Lgs. 267/2000, si tratta di società a capitale misto senza vincoli nella composizione societaria, promosse e controllate dalle Città Metropolitane e dai Comuni, e potenzialmente partecipate da Regioni, soci privati, ed eventualmente altri Comuni oltre a quelli promuoventi.

Le STU sono nate con lo scopo di occuparsi della riqualificazione urbana centrando la propria azione sui temi della qualità della vita, dell'attrazione di investimenti, della competitività dei centri urbani, dell'efficienza infrastrutturale, ma la maggior parte delle esperienze non ha raggiunto gli obiettivi prefissi, principalmente a causa di un approccio troppo vincolistico sia rispetto agli strumenti che al processo decisionale.

Simili esperienze in altri paesi europei hanno portato, invece, risultati ben diversi. Ci sono alcuni aspetti che differenziano l'Italia dagli altri paesi europei (in particolare mi riferisco alle SEM - sociétés d'économie mixte d'aménagement urbain -):

- ↳ negli altri paesi è evidente un'attività di pianificazione urbanistica **marcatamente processuale e quindi continua nel tempo**. Questa dimensione processuale delle attività urbanistiche trova oggi, nel rinnovato quadro normativo, anche nel nostro paese, spunti sufficienti per ripensare a nuove prospettive per l'istituto della STU, che può essere pertanto rivalorizzato;
- ↳ vi è una maggiore attenzione alle capacità e all'efficienza della pubblica amministrazione, che è investita della responsabilità di garantire risultati in grado di conciliare gli interessi generali con quelli particolari. Anche nel nostro paese le recenti riforme istituzionali hanno introdotto elementi di questo tipo, e pertanto le STU potrebbero in qualche modo ripensare la propria modalità di azione, o-

rientandola ai criteri di efficienza e responsabilità dell'attore pubblico nel rapporto con il privato;

- ↳ infine vi è una grande attenzione verso gli aspetti economici degli interventi, ovvero sia il contenimento della spesa pubblica, l'equa incidenza del costo dei terreni e degli immobili, la prevalenza della componente imprenditoriale. Questi aspetti sono particolarmente critici nel nostro paese e una diversa interpretazione delle STU potrebbe avere degli effetti positivi in termini di valorizzazione del patrimonio pubblico, delle prestazioni, della tempistica e della semplificazione dei procedimenti.

Un ripensamento delle STU in questi termini porterebbe un ulteriore elemento di novità: mentre nelle esperienze precedenti la STU rispondeva all'esigenza di realizzare un dato progetto, in questo modo il suo scopo specifico diventerebbe quello di attuare un **processo continuo di rigenerazione urbana**: bonificare un sito inquinato, eliminare il degrado urbanistico e sociale derivante da uno stato di abbandono, riconvertire aree in cui siano presenti insediamenti produttivi in disuso, creare nuove opportunità occupazionali ed economiche in sostituzione delle attività cessate, migliorare la vivibilità e la viabilità di zone gravate da grandi infrastrutture, etc...

## 4. “Condizioni” e “strumenti” per la rigenerazione urbana

Stabilito che l'orizzonte della **Città metropolitana** è un importante “ambito” di confronto sui temi della rigenerazione urbana ed evidenziate le specifiche potenzialità **dell'istituto delle STU (art.120 TUEL)** rispetto alle forme di confronto tra pubblico e privato, rimane, a mio avviso, importante introdurre un'ulteriore dimensione della rigenerazione urbana al fine di elaborare un rinnovato quadro normativo, capace di agire - in termini di efficacia ed efficienza - sugli attuali processi di trasformazione del territorio e sul più generale rinnovamento istituzionale in atto: la dimensione delle “**condizioni generative**”.

In un passaggio centrale del documento del Presidente Stefano Lo Russo si evidenzia come il tema politico essenziale sia rappresentato dall'esigenza di **costruire le condizioni** (normative e procedurali) atte a sviluppare, per le amministrazioni pubbliche e gli operatori, la convenienza (anche economica) alla rigenerazione dei tessuti consolidati in luogo di una nuova edificazione su suolo libero.

In altre parole, accanto ai fondamentali e imprescindibili aspetti di rinnovo della strumentazione operativa (richiamo le parti relative agli aspetti procedurali, premiali e/o incentivanti – oneri urbanistici, indici e funzioni urbane, ecc...) il tema della definizione delle “condizioni di contorno” assume altrettanta rilevanza.

Si tratta, a mio avviso, di aprire un'ulteriore livello di confronto volto a definire **criteri ed elementi fondativi** attraverso i quali individuare e selezionare gli interventi sui quali promuovere la rigenerazione urbana.

L'approccio secondo me più interessante per la definizione di tali criteri, è quello dei processi **multi-dimensionali, attualmente proposto dalla Regione Lombardia per la revisione del PTR**.



In questo caso il concetto di rigenerazione urbana, viene posto sullo stesso piano degli aspetti paesistico-ambientali, energetici, sociali, culturali ed economici. “Si tratta di una politica che attiene alla capacità di ripensare non solo a funzioni e modi d’uso delle aree urbane sottoutilizzate, degradate o dismesse, ma ad un “disegno” multidimensionale in quanto interviene contemporaneamente sia sul degrado fisico e ambientale sia sull’esclusione e sulla marginalità sociali, sia sugli elementi di criticità strutturale ed economica”.

L’approccio della multidimensionalità, nel caso della rigenerazione urbana, si configura come un progetto sociale ed economico, ancora prima che disciplinare (urbanistico/architettonico), che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, nuove funzioni); ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici); economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile); sociali (coesione, integrazione multietnica); istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo).

## **Rigenerazione Urbana e Patrimonio immobiliare pubblico.**

Rosario Manzo, architetto.

### **Contributo alla discussione per definizione di una politica nazionale di rigenerazione urbana, come occasione di sviluppo e per il rilancio del Paese<sup>1</sup>**

**Roma, ottobre 2015**

#### *Abstract*

Nella prima parte del presente contributo si evidenziano taluni aspetti propedeutici necessari per delineare per un corretto inquadramento generale sul tema: il bilancio - positivo e negativo, che sarebbe necessario approfondire - della stagione di implementazione della metodologia di pianificazione integrata e complessa per trarre utili insegnamenti; la nuova focalizzazione sulla pluridecennale “questione urbana”, attraverso il tentativo di creare un’Agenda tematica condivisa di livello comunitario e nazionale; la stretta connessione tra qualità e vivibilità urbana; la definizione e la condivisione degli obiettivi della rigenerazione edilizia ed urbanistica; la misurabilità degli effetti prodotti dagli interventi. Infine, data l’ampia gamma di denominazioni che sono state assegnate nel corso del tempo all’intervento di recupero fisico, economico, sociale e ambientale dei tessuti urbani, del territorio e delle infrastrutture di contesto, si argomenta circa l’esigenza di un approfondimento contenutistico del termine “rigenerazione urbana” anche per le finalità di natura tecnico – giuridico che si pongono nella stesura di una proposta legislativa. Un secondo paragrafo è dedicato ad individuare, senza pretesa di esaustività, alcune condizioni “abilitanti” per la rigenerazione urbana, che coinvolgono in primo luogo la (mancata) riforma del governo del territorio e gli argomenti che appaiono comunque “irrinunciabili” a livello nazionale per accompagnare il processo di rigenerazione urbana evidenziando i relativi nodi critici relativi al momento decisionale e alle responsabilità pubbliche, alla chiarezza dei rapporti tra pubblico e privato, alla coerenza tra gli obiettivi di rigenerazione urbana, le tutele, il contrasto al consumo del suolo, la mitigazione delle situazioni di rischio, l’eliminazione dei detrattori ambientali, mettendo in evidenza la complessità di intervento sull’esistente. Da ultimo, le considerazioni circa il coinvolgimento del patrimonio immobiliare pubblico nel processo di rigenerazione urbana, con l’analisi di una serie di tematiche che vanno dal valore strategico alle criticità di tale patrimonio, la conoscenza e la regolarizzazione urbanistico amministrativa degli immobili pubblici, fino ai nuovi paradigmi di migliore utilizzo e gestione degli immobili pubblici, anche in considerazione della lunga crisi strutturale in atto. L’ultimo paragrafo è dedicato ad individuare i lineamenti di indirizzo per una normativa urbanistica relativa alla rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, in coerenza con le istanze di carattere generale che il tema impone a livello generale.

---

<sup>1</sup> Il presente documento, in parte desunto da interventi dell’autore già pubblicati, riporta esclusivamente la posizione personale dello stesso e non quella dell’Ente di appartenenza, né delle istituzioni direttamente o indirettamente citate.

## *1. Alcune premesse necessarie*

### *1.1. Politiche e piani per il recupero urbanistico e la riqualificazione urbana nei decenni trascorsi, l'esigenza di un bilancio.*

Sono circa 40 anni che, sotto diverse forme, si propongono piani, programmi ed iniziative di varia natura ed intensità per affrontare, anche in relazione al cambiamento nel tempo delle condizioni economiche e finanziarie, il degrado urbano, prima con una focalizzazione sui centri storici ed oggi sulle periferie e i quartieri di edilizia economica e popolare realizzati, appunto, negli anni '70.

Una breve cronistoria di questa vicenda non può che partire dal piano decennale per l'edilizia, impostato ed attuato in base alla legge n.457/78 con una serie di programmazioni biennali progressivamente orientate prima a coprire un fabbisogno quantitativo, ancora derivante prima dalla risposta al sovraffollamento e alla carenza di stock residenziale e poi, negli ultimi anni prima della soppressione del Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (CER) del Ministero dei lavori pubblici, verso il recupero di più ampie zone della città, con strumenti di pianificazione integrata e complessa.

Possiamo mettere in evidenza, tra piani e programmi volti al contrasto del degrado fisico, sociale ed economico promossi dagli anni '80, molti passaggi concettuali e disciplinari. Iniziamo con i piani di recupero, di iniziativa pubblica o privata, previsti dalla legge n.457/78 e dalla loro prima "ibridazione" in strumenti di coordinamento del partenariato pubblico privato, prevista dalle legge regionali Lombardia e Piemonte della metà degli anni '80. Agli inizi degli anni '90 comincia la stagione dei programmi integrati e complessi, prima con il programma sperimentale per le forze dell'ordine, previsto dall'articolo 18 della legge 203/1991, poi tramite la legge n.179/92 che ha avviato un lungo periodo di revisione dell'approccio "settoriale" alla trasformazione della città. I programmi integrati di intervento di iniziativa comunale sono nati, sempre nell'ambito della disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, per "riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale", ed erano caratterizzati dalla "presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione" e, infine, dovevano possedere "una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati". La prima sperimentazione del 1992, a livello nazionale con i programmi di riqualificazione urbana (PRiU, art.2 legge n.179/92) della direzione per il coordinamento territoriale del Ministero dei lavori pubblici, assistita da risorse finanziarie è il vero inizio di una pratica generalizzata di intervento, che ha comportato non poche criticità e impatti sulle metodologie e sulla disciplina, anche regionale, di pianificazione vigenti.

L'anno successivo, nel 1993, nascono i Programmi di recupero urbano e sono avviati con un bando pubblico; sempre nella linea della riqualificazione dei compendi ERP possiamo ricordare le due edizioni dei "Contratti di Quartiere" (1994 e 2000) con una dotazione finanziaria di più di 1 miliardo di euro e il coinvolgimento di circa 200 comuni. In base alla relazione della Corte dei Conti dell'anno scorso di analisi di tali programmi sono stati effettivamente erogati meno di 500 milioni di euro dimostrando, sostanzialmente, la complessità della procedura, la difficoltà di spesa e, soprattutto, una carenza di monitoraggio e di responsabilità chiaramente individuabili. Occorre ricordare, inoltre, la promozione delle Società di trasformazione urbana (STU) da parte del Ministero dei lavori pubblici che ha costituito un esperimento, riuscito molto parzialmente, di costruire un partenariato pubblico – privato di natura stabile,

finalizzato a gestire la trasformazione di un ambito urbano secondo logiche di coerenza con le scelte e gli indirizzi delle amministrazioni comunali.

Alla fine degli anni '90 sono avviati i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST), con l'obiettivo di estendere le metodologie e i temi dei programmi integrati anche agli elementi complessi del territorio, le infrastrutture, le aree industriali dismesse. Ma anche in questo caso, dopo otto anni, viene rilevata una percentuale di spesa, rispetto ai circa 400 milioni di euro stanziati, poco superiore al 20%.

Il percorso continua con i programmi Urban, con la prima edizione nel 1994, una seconda nel 2000 alla quale viene affiancata una versione "Italia" additiva ed autosufficiente rispetto al cofinanziamento comunitario. A prescindere agli impegni finanziari, i programmi Urban iniziano a porre la questione della esigenza di intervento prioritariamente per contrastare il degrado sociale ed economico di parti della città, con la conseguente riqualificazione dei tessuti edilizi, come risultato di un senso rinnovato (spesso "ritrovato") della comunità. Trattandosi di fondi comunitari per le aree "obiettivo 2" sono state coinvolte in massima parte città del mezzogiorno e, tranne alcuni casi di effettivo innesco di un motore di riqualificazione, gli strumenti e i temi di carattere intersettoriale, tipici di Urban, non sembrano aver attecchito, come meriterebbero, nelle metodologie ordinarie di approccio al tema della riqualificazione urbana.

E' noto che con la soppressione dell'alimentazione finanziaria annuale del settore dell'edilizia residenziale pubblica e la soppressione del CER, correlata alla più recente crisi immobiliare, l'impegno dello Stato – sia di natura economica, sia di valore culturale e di promozione di "regia" – viene progressivamente ad affievolirsi. Tuttavia, la perdita della connotazione di "specialità" dei programmi complessi ha determinato il progressivo uso degli stessi come strumenti ordinari di attuazione delle strategie di intervento urbanistiche.

Alcune iniziative non avranno mai uno sviluppo operativo. Non viene avviato il programma di riabilitazione urbana, previsto dall'articolo 27 della legge n.166/2002, il quale avrebbe "potuto riguardare interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, finalizzati alla riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, nel rispetto della normativa in materia di tutela storica, paesaggistico - ambientale e dei beni culturali". I tentativi di inserire il tema della città all'interno della cd. "legge obiettivo" andranno falliti, mentre i piani di edilizia residenziale proposti nella seconda metà degli anni duemila, più o meno dotati di finanziamento, non partono o producono effetti molto limitati. Solo il FIA potrebbe essere considerato come un'azione di livello nazionale ma che, a prescindere dai tempi di avvio e di impatto effettivo sullo stock di alloggi disponibili per le famiglie, non sembra innescare processi più generali di riqualificazione urbana; ma in questo caso occorrerà attendere un'attuazione più completa per valutarne gli effetti sui tessuti urbani.

Da ultimo, il piano città del 2012 mostra ancora una grande distanza tra le aspettative (annunciati miliardi di finanziamenti pubblici e privati attivabili, più di 400 le proposte, spesso progetti nel "cassetto" delle amministrazioni) e i risultati effettivi, comunque caratterizzati da tempi lunghi di attuazione, difficoltà di recepimento delle innovazioni amministrative e di stabilizzare le procedure di attuazione. Oggi, si riprende il tema del recupero dal degrado tramite lo slogan del "rammendo" delle periferie, con un piano dotato di poche risorse e, a prima vista, con poche possibilità di coinvolgimento di finanziamenti privati, finalizzato ad individuare iniziative di "riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" e a finanziare "progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di

fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale”.

Questa brevissima e sintetica descrizione delle politiche e dei piani di recupero, rinnovo, riqualificazione, rigenerazione della città o di parti di esse è finalizzata ad individuare un punto fondamentale del tema della rigenerazione urbana, ovvero l'esigenza di capire le motivazioni per le quali una tale mole di sforzi, finanziamenti, iniziative che sono state messe in moto sul tema del contrasto al degrado urbano non ha avuto – se non in alcuni casi – gli esiti attesi e “visibili” nelle città. Sarebbe necessaria una seria e articolata ricerca per documentare e interpretare gli effetti delle politiche, dei programmi e dei piani che hanno caratterizzato l'intervento per il recupero urbano in questi ultimi decenni, per mettere in fila e rivedere criticamente se via sia stata la reale attivazione di finanziamenti privati, il miglioramento della città pubblica e, infine, se si sia realizzata una sensibile innovazione e semplificazione dei processi di gestione della trasformazione e di “manutenzione” della città esistente.

Sono questioni che, alla luce di quanto si può sinteticamente desumere dalla storia della riqualificazione urbana e territoriale, si ripropongono ancora una volta come premesse necessarie per strutturare, oggi, una politica nazionale relativa alla rigenerazione urbana, ai quali si aggiungono altri temi propedeutici alla definizione dei programmi e dei progetti. In particolare, dando per scontato - anche se non lo è ancora realmente – che **una strategia di rigenerazione urbana sia una priorità politica rilevante**, si tratta ancora una volta di **riflettere su:**

- a) **tempi, impatti, modalità di verifica e resocontazione delle politiche, dei piani e dei programmi di rigenerazione urbana**, rispetto all'obiettivo di innescare, in ambito urbano, processi virtuosi di incremento del benessere locale e nazionale;
- b) **identificazione dei “nodi” di responsabilità istituzionale per la pianificazione, la programmazione e attuazione del processo di rigenerazione urbana** dando per assodato che questa ultima venga assunta, in modo chiaro, come una priorità nazionale a favore del miglioramento della qualità dell'ambiente di vita della famiglia, delle imprese e della collettività locale e nazionale;
- c) **revisione del modello di “governance” per l'intervento sulle città**, tenendo conto della profonda differenza istituzionale che si è venuta a costituire dall'epoca della nascita e dell'attivazione dei programmi integrati e complessi e della esigenza, sempre più pressante, di **riunificare procedure articolate, plurisettoriali, eterogenee e complesse**.

### *1.2. Agenda urbana: nuove focalizzazioni e ridefinizione di un centro di competenza e responsabilità.*

Solo per citare i documenti più significativi in merito alla riqualificazione urbana, si può fare riferimento, in primo luogo, alla comunicazione della Commissione Europea “Verso una strategia tematica dell'ambiente urbano”<sup>2</sup> del 2004 nella quale si ritiene che gli obiettivi di tale strategia siano migliorare la qualità e le prestazioni ambientali e assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile e tenendo conto, nel contempo, dei connessi aspetti economici e sociali. Si sostiene che la qualità delle città e dei contesti territoriali associata allo sviluppo sostenibile siano fattori di competitività economica, di miglioramento dei sistemi insediativi e di qualità della vita e della produzione; che esistano fattori comuni di criticità negli ambienti antropizzati, individuati a

---

<sup>2</sup> COM(2004)60 def. 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” – Bruxelles, 11 febbraio 2004. Le tematiche riguardano le politiche e gli obiettivi di sostenibilità nella *gestione urbana, nel trasporto urbano, nell'edilizia, nella progettazione urbana e nell'integrazione delle strategie*.

livello europeo, come il declino economico e sociale, il deterioramento della qualità della vita, dell'ambiente urbano e della coesione sociale urbana.

Per perseguire una strategia comune nella UE di contrasto a tali fattori critici, gli Stati devono sviluppare le condizioni di base per: promuovere la competitività territoriale per riequilibrare le differenze territoriali generate dalla maggiore o minore capacità di valorizzare le proprietà intrinseche del territorio; fornire servizi alla persona, ai cittadini, alla famiglia e al sistema imprenditoriale, creando un "welfare urbano"; adottare politiche strutturali, operative, regolamentari e incentivanti per il miglioramento delle prestazioni ambientali ed energetiche delle attività antropiche (mobilità, residenza, ecc.)

La conseguenza della strategia è un'azione di orientamento delle azioni di pianificazione, programmazione e di rinnovo del quadro legislativo degli Stati per:

- promuovere una cultura e una capacità di governo integrato della città, basata su parole chiave come flessibilità, innovazione, integrazione, attenzione all'uso delle risorse non rinnovabili;
- costruire processi di partecipazione dei cittadini e del sistema economico e sociale in modo non retorico e ambiguo, partendo da una visione pubblica della pianificazione e dell'interesse generale
- regolare i processi di sviluppo con norme "previsive", accompagnate da forme dinamiche di attuazione e adattamento;
- rendere gli strumenti di programmazione e pianificazione integrati espressione di alleanze territoriali economiche, sociali e di contesto ambientale;
- utilizzare la sussidiarietà e il metodo di programmazione dal "basso" non come finalità, ma come strumenti per la coesione territoriale e per la crescita, nelle Istituzioni, della capacità di governo.
- promuovere il "confronto" tra gli attori istituzionali, sociali, economici e i soggetti "diffusi" come indispensabile elemento di fondo nel governo della città contemporanea e per lo sviluppo della civiltà.

Altro documento di livello strategico sulle città, relativamente più recente, è la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili" sottoscritta nel 2007 dai Ministri competenti in materia di assetto del territorio dei 27 Stati membri dell'Unione Europea con il quale si impegnano, tra l'altro, a promuovere:

- un dibattito politico su come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili nelle politiche di sviluppo nazionale, regionale e locale;
- l'utilizzo di strumenti di sviluppo urbano integrato e di *governance* per la sua attuazione, creando le strutture più opportune a livello nazionale;
- la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.

La Carta, approvata insieme all'Agenda territoriale europea, nel mettere in luce l'importanza della pianificazione urbana integrata come condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile delle città europee, pone un particolare rilievo sulle strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i mezzi di trasporto non inquinanti e l'integrazione degli immigrati. Nella Carta viene evidenziata l'importanza di strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, di miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, dei mezzi di trasporto non inquinanti e l'integrazione degli immigrati.

Nel percorso per la costruzione di una strategia urbana di intervento, occorre considerare il documento<sup>3</sup> approvato dalla Commissione nel 2011, nel quale sono fornite una serie di indicazioni di riferimento per le politiche europee di allocazione delle risorse, tra le quali la dimensione urbana della politica di coesione, quale criterio guida il concetto strategico della promozione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; la considerazione per il “ ... grande potenziale di modernizzazione degli investimenti infrastrutturali mediante tecnologie intelligenti che potrebbero risolvere i problemi esistenti in materia di governo urbano, energia, approvvigionamento idrico e gestione dei consumi, trasporti, turismo, edilizia abitativa, istruzione, salute ed assistenza sociale, sicurezza pubblica ecc. ricorrendo all'approccio dello "sviluppo urbano intelligente"; l'importanza di una “ ... politica di coesione per promuovere l'innovazione sociale nelle zone urbane e in particolare nei quartieri svantaggiati, al fine di rafforzare la coesione interna e valorizzare il capitale umano, attraverso un approccio inclusivo e partecipativo ...”; una sollecitazione per “ ... l'adozione di principi per la pianificazione strategica integrata, dal momento che essi possono facilitare agli enti locali la transizione da un approccio in termini di singoli progetti a un'impostazione intersettoriale con maggiore spessore strategico al fine di valorizzare il loro potenziale di sviluppo endogeno ... “; l'enfasi per il “ ... ruolo promettente dei nuovi strumenti di ingegneria finanziaria, conformi ai principi "finanziamenti per i progetti" e "progetti per i finanziamenti", introdotti nel corso dell'attuale periodo di programmazione ...”

Oltre alle conseguenze sul piano contenutistico e di indirizzo, che sono oggetto di continuo e articolato approfondimento teorico e operativo, nonché di individuazione delle **priorità connesse naturalmente alla definizione di un'Agenda urbana tra le conseguenze più rilevanti vi sono:**

- a) la **costituzione di un centro di responsabilità nazionale** che assuma anche un **ruolo di promozione dell'innovazione, di analisi e interpretazione delle esperienze di rigenerazione urbana** e, non da ultimo, una funzione di accumulazione delle conoscenze;
- b) la **medesima struttura dovrebbe avere il compito di gestire la concentrazione delle risorse economiche, finanziarie e di conoscenza**, assicurando lo svolgimento dei programmi.

Una ipotesi possibile potrebbe essere quella di **costituire una “Struttura di missione” presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in analogia con quanto già adottato per l'intervento sul dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza e la rigenerazione delle scuole, **con una potenziale evoluzione, a regime, in un'Agenzia per la rigenerazione urbana, sul modello francese.**

### *1.3. Qualità urbana e rigenerazione della città, un tema sempre attuale.*

La qualità urbana è oggetto da lungo tempo di analisi ed elaborazioni teorico – pratiche molto ampie, di vario livello istituzionale, dalle Nazioni Unite alla Commissione europea, fino agli Stati e alle regioni, di ambito scientifico (Università, centri di ricerca, ecc.) e da parte di vari soggetti coinvolti nei processi di rigenerazione urbana. Anche in questo caso, quindi, non è semplice analizzare tutta la documentazione disponibile, ma può essere opportuno, viceversa, citare alcuni esempi – tra i molti - di “internalizzazione” del tema della qualità urbana nell'ambito di progetti e iniziative istituzionali e amministrative.

---

<sup>3</sup> Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione Commissione per lo sviluppo regionale. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sull'Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione (2010/2158(INI))

Nei Contratti di quartiere, contemporaneamente alla Conferenza sulle politiche abitative – qualità urbana della metà degli anni '90 vi è sicuramente il tentativo di definire, certo in ritardo rispetto a progetti europei di risanamento urbanistico, gli elementi caratterizzati la qualità, anche come elemento di valutazione per l'ammissibilità al finanziamento statale; i CdQ identificavano vari ambiti di qualità, tra cui quella urbanistico-edilizia, sociale, occupazionale del programma, la presenza e nell'entità di altri finanziamenti per i diversi settori e la qualità del progetto sperimentale. A di là delle criticità riportate nel paragrafo 1.1., si tratta di un passaggio culturale e istituzionale rilevante.

Altro documento da ricordare è la "Carta AUDIS della rigenerazione urbana" (giugno 2008), dove la qualità degli interventi di rigenerazione viene sviluppata in una serie di tematismi coordinati tra loro: urbana, urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico, sociale, economica, ambientale, energetica, culturale, paesaggistica e, in seguito (2013) resa in forma di matrice di implementazione e controllo della qualità.

E' appena il caso di citare il fatto che molti strumenti urbanistici elaborati dalla seconda metà degli anni duemila hanno associato ai documenti prescrittivi e descrittivi, anche indicazioni circa i livelli di qualità attesa degli interventi tramite linee guida, carte o altri elaborati di indirizzo.

Appare evidente come **il tema della qualità urbana** sia centrale rispetto ai programmi e ai progetti di rigenerazione urbana e **deve costituire un criterio informatore rilevante delle politiche di intervento sulla città esistente e sul territorio** e deve, quindi, **far parte di uno specifico ambito di discussione**, in particolare per:

- a) **definire le componenti che contraddistinguono il fattore "qualità" negli interventi di rigenerazione urbana**, in via generale a livello nazionale e implementabile a livello territoriale;
- b) **individuare gli elementi e, possibilmente, i target di riferimento che possono consentire di individuare ex ante e valutare in itinere ed ex post i livelli di qualità** di tali interventi di rigenerazione, consentendo l'acquisizione di buone pratiche o in caso di criticità la rettifica gli indirizzi di programmazione e progettazione;
- c) **includere, in via strutturata, il tema della qualità all'interno degli strumenti di pianificazione, programmazione degli interventi** riguardanti di tessuti urbani esistenti e il territorio con elaborati di indirizzo, **associati a strumenti premianti per il raggiungimento di target superiori a quelli prescritti in fase di attuazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana.**

#### *1.4. Una esigenza definitoria per la rigenerazione urbana?*

Nel corso del tempo si sono succedute diverse denominazioni che esprimevano il concetto di fondo di intervento di "rigenerazione" degli edifici, dei quartieri delle città, dei tessuti urbani fino ad arrivare al coinvolgimento di un intero territorio complesso di riferimento della città la cui evoluzione naturale, all'attenzione della politica con la legge n.56 del 2014, è la città metropolitana come soggetto competente in materia di pianificazione strategica, di pianificazione territoriale generale (difficilmente distinguibile da un piano "strutturale" di area vasta) nonché come necessario complemento del processo di pianificazione e di costruzione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della mobilità e della viabilità.

Queste denominazioni sono state funzionali, in massima parte, a strategie di settore anche se hanno caratterizzato un linguaggio tecnico, amministrativo e politico comune su aspetti di carattere generale. Così, alla fine degli anni '70 il nuovo interesse sui centri storici degradati ha creato, da una parte, il contenuto e la disciplina tecnico – amministrativa del recupero urbanistico ed edilizio, individuando parametri ed elementi di rilevazione del degrado urbano, fisico, sociale ed economico per consentire una



“oggettiva” individuazione delle zone di recupero, finalizzata alla promozione di piani di recupero di iniziativa pubblica o privata mentre, dall’altra, ha definito le “categorie di intervento” dalla manutenzione ordinaria alla ristrutturazione urbanistica. In seguito, sono state coniate diverse denominazioni che vanno dalla riqualificazione alla riabilitazione urbana, con la finalità principale di agganciare tali denominazioni alle generazioni di programmi di intervento richiamati nel paragrafo 1.1. e con lo scopo di consentire ai diretti interessati – in genere, i comuni – di poter fare una “ricognizione” del proprio territorio e accedere ai finanziamenti associati a tali programmi o ad altre facilitazioni variamente articolate.

La situazione attuale è molto diversa rispetto alla modalità “competitiva” di accesso ai finanziamenti per la riqualificazione urbana e una identificazione del contenuto della rigenerazione urbana si impone non per le motivazioni citate, ma anche per fare chiarezza sulla sequenza logica di attuazione di un’Agenda nazionale su tale argomento e per condividere, principalmente con i soggetti istituzionali coinvolti, una idea comune dell’oggetto di cui stiamo trattando. In uno degli ultimi documenti governativi (schema di DDL “Lupi” sul governo del territorio”, 2014) anche se vi è un’attenzione specifica all’intervento sul tessuto urbano esistente con una serie di previsioni interessanti (cfr. artt.16 e 17 della proposta citata) in realtà sono utilizzati diversi sinonimi del concetto di “rigenerazione urbana”, tra cui il “rinnovo funzionale” e il “rinnovo urbano” con l’effetto di non rendere del tutto comprensibile l’obiettivo effettivo.

Da cosa può essere caratterizzata, quindi, la rigenerazione urbana? Sull’argomento la speculazione è molto ampia e articolata e dalla risposta a questa domanda è possibile risalire ad una definizione che può avere anche una rilevanza giuridica. Anche in questo caso, per concludere, è utile provare a sintetizzare questi contenuti da cui partire per **sviluppare una definizione di rigenerazione urbana come ambito di interesse dell’Agenda politica di azione:**

- a) **l’oggetto di intervento è il tessuto urbano e il suo territorio di riferimento**, sul quale occorre operare con un **insieme strutturato, coordinato e sistematico di azioni** volte al **contrasto al degrado urbano, ambientale, paesaggistico, economico e sociale delle città e del territorio**;
- b) **la modalità di intervento è caratterizzata da categorie di progressiva intensità**, che vanno dalla manutenzione alla sostituzione edilizia ed urbanistica, nonché alla eliminazione o alla mitigazione di detrattori ambientali e paesaggistici;
- c) **la natura costitutiva** è data dalla **trasversalità** e dalla **integrazione delle tematiche di intervento** (edilizia, urbanistica, trasportistica, sociale, economica, energetica, ecc.), nonché dall’utilizzo di una **pluralità di fonti finanziarie**, pubbliche e private e dal **coordinamento procedimentale**, se non dalla integrazione istituzionale, per l’approvazione, la progettazione e l’attuazione dei programmi di rigenerazione.

Si tratta, ovviamente, di un primo elenco di tematismi che deve essere oggetto di dibattito e di condivisione, oltre che a livello politico, soprattutto da parte degli operatori pubblici e privati, al fine di costruire, come si è detto, un contenuto chiaro per l’intera platea degli interessati.

## *2. Condizioni abilitanti per promuovere la rigenerazione urbana*

### *2.1. Riforma del governo del territorio vs riforme “strutturali” di settore*

Ad oggi, nonostante il dibattito parlamentare sull’argomento sia presente almeno dalla XIII legislatura, non è stata ancora approvata una legge nazionale sul governo del territorio, a valle della riforma del Titolo V, che esprima quei principi generali sulla base dei quali le regioni avrebbero dovuto indirizzare la loro azione

legislativa e amministrativa. Nel frattempo, quasi tutte le regioni hanno una propria legislazione in materia di governo del territorio, che condividono alcuni elementi strutturali: il principio di copianificazione, di sostenibilità, di concorrenza, ecc. D'altra parte, anche i contenuti del governo del territorio non sono stati indicati dal legislatore, ma si sono progressivamente consolidati dalla Corte Costituzionale, la quale investita da contenziosi, in genere circa il limite statale di dettagliare "principi generali" in una materia di competenza concorrente, più volte ha avuto occasione di fornire indicazioni per la delimitazione dell'ambito oggettivo della materia "governo del territorio". In conseguenza, si è consolidato che siano comprese nel "governo del territorio" l'urbanistica (Sentenze Corte Cost. n. 303/03; 362/03; 196/2004), l'edilizia (Sentenze Corte Cost. n. 303/03; 362/03; 196/2004), la difesa del suolo (Sentenza Corte Cost. n. 282/2004). Relativamente ai loro aspetti urbanistico-edilizi, sono state individuate le seguenti "sub" materie: l'edilizia residenziale pubblica, i lavori pubblici; l'espropriazione per pubblica utilità e, per alcuni aspetti di programmazione del territorio, la protezione civile. Il legislatore nazionale non ha ancora definito, inoltre, quale possa essere il sistema di coordinamento del governo del territorio con altre materie, prime fra tutte le infrastrutture, la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Occorre considerare che negli ultimi venti anni le regioni hanno esercitato la loro potestà legislativa nella materia urbanistica, *trasferita* con il DPR. N.8/72 e successivamente definita con il DPR 616/77 con una progressiva acquisizione di autonomia rispetto alla legislazione statale, a volte anche di anticipazione di istituti poi recepiti, o ancora da recepire, in ambito nazionale. In particolare, le leggi regionali di prima generazione maggiormente strutturate e complete sono state approvate nel periodo tra il '95 e il 2000 da parte della Toscana (n. 5/1995) della Emilia e Romagna (n. 20/2000) e della Liguria (n. 36/1998). Si è avuto un ulteriore impulso legislativo regionale per effetto della riforma costituzionale e, nell'arco di pochi mesi, sono state approvate nuove leggi da parte della regione Veneto (n.11/2004) della regione Toscana (n.1/2005) della regione Lombardia (n.12/2005), della regione Campania (n.16/2004) e, per la parte strettamente attinente la pianificazione di livello locale e provinciale della regione Umbria (n.11/2005). Ma oggi siamo già alla quinta o forse sesta generazione di legislazioni regionali che intervengono a disciplinare il governo del territorio, in assenza di una indicazione nazionale.

Ciò, per alcuni versi, ha creato una "dissimetria", a livello legislativo sia per quanto riguarda il rapporto tra legislazione nazionale e regionale, sia tra le diverse situazioni nelle stesse regioni. Tale "dissimetria", ovviamente, non può che essere eliminata tramite un testo legislativo nazionale che costituisca, ad oggi, i principi fondamentali della materia in modo totalmente innovativo. Sotto questo aspetto l'elemento nuovo è la recente approvazione in Senato della revisione costituzionale, più evidenziata dai media per la questione relativa alla sostituzione del Senato con una camera di rappresentanza regionale, ma che include anche una **revisione delle materie attribuite ai poteri esclusivi dello Stato, tra le quali le "norme generali sul governo del territorio e coordinamento della protezione civile"**. Questo passaggio del governo del territorio da materia concorrente ad esclusiva a favore dello Stato, almeno nella definizione dei principi generali, dovrebbe nelle intenzioni del legislatore attuale, facilitare, finalmente, la chiusura di un percorso aperto con la riforma del titolo V nel 2001. Difficile anticipare i prossimi accadimenti, vale solo la pena di sperare che non si ripeta la distrazione del legislatore nazionale di questi ultimi quindici anni e che vi sia un **percorso guidato di blocchi di riforme "strutturali" del complesso sistema di materie che compongono il governo del territorio e di quelle che interagiscono con questa, che incidano sul sistema Paese.**

## *2.2. Alcuni punti irrinunciabili della riforma*

Gli **aspetti rilevanti relativi ad una possibile normativa di livello nazionale sul governo del territorio** sono di particolare importanza proprio per il tema della rigenerazione urbana. Così, anche se il processo di

formazione di questa legge non ha esito ormai da quasi quindici anni, restano sullo sfondo alcuni punti “irrinunciabili” per i quali, come si è detto prima, le regioni hanno effettuato ampie elaborazioni, anche in assenza di una legge quadro nazionale. Sarebbe necessaria, anche in questo caso un’ampia trattazione; tuttavia, per sintesi, si riportano di seguito i “titoli” di questi punti e un brevissimo commento:

- **Coordinamento istituzionale e unificazione delle pianificazioni separate.** Sono, entrambe basi di partenza, per chiarire la necessità e l’obbligo di un coordinamento tra le molte istituzioni che interagiscono nelle decisioni di trasformazione e sviluppo della città e del territorio e la conseguente unificazione e rappresentazione non contraddittoria degli effetti di tale interazione negli strumenti di pianificazione, in modo tale che sia possibile “capire” chiaramente quale sia il disegno unitario e collaborativo delle diverse tematiche coinvolte e normate ai vari livelli istituzionali: tutela, ambiente, mobilità, trasporti, servizi, produzione, ecc.;
- **Piano sdoppiato e enfaticizzazione del RUE come strumento di “manutenzione urbana programmata”.** In questo caso si tratta, sostanzialmente, di eliminare l’evidente asimmetria tra la normativa nazionale e quella regionale che ormai ha ridefinito quasi sull’intero territorio nazionale un processo di pianificazione basato su tre strumenti, variamente denominati e con diversi contenuti: un piano strutturale, piani operativi e un regolamento urbanistico – edilizio sulla manutenzione urbana. Sulla parte operativa e sul regolamento, sembra necessaria una riflessione alla luce del percorso legislativo di semplificazione dei titoli abilitativi edilizi che ha visto, negli ultimi anni, un intervento su due punti delicati; da una parte la progressiva inclusione nelle forme di autodenucia (DIA, SCIA) una “intensità” di intervento che, di fatto, è arrivata fino alla demolizione e ricostruzione di edifici esistenti; dall’altra, il depotenziamento delle forme di pianificazione indiretta, tramite la reintroduzione delle modifiche di destinazione d’uso con PdC in deroga e con l’inserimento tra gli interventi indiretti e quelli diretti di un PdC “convenzionato”. Si tratta di strumenti sicuramente di semplificazione degli interventi ma in tema di rigenerazione urbana e di sostituzione edilizia appare indispensabile un approfondimento, anche a livello di normativa regionale, per fornire elementi oggettivi e razionali per la gestione di queste nuove tipologie di titoli abilitativi.
- **Rivisitazione degli standard di servizio, modalità di realizzazione, manutenzione e gestione della città pubblica.** Il tema è all’attenzione da molto tempo. Se da una parte, il DI 1444/68 ha costituito un grande passo in avanti nella cultura della pianificazione degli anni ‘60 e ‘70, è ancora attuale l’interrogativo su come realizzare un giusto equilibrio tra residenza – intesa, ovviamente, non solo in termini abitativi – le funzioni indotte e i servizi necessari dovendo, inoltre, considerare la complessità dell’economia e della società attuale, rispetto a quella di più di quaranta anni fa. Sono anche molte e significative le normative regionali sui “piani di servizi” o le esperienze di pianificazione relative alla città pubblica, ma sembra necessaria una soluzione omogenea, per condividere l’esigenza di **elaborare un Piano contestuale di governo della dotazione e di gestione dei servizi**, che esige: *bilanci* di settore e integrati, strutturalmente connessi con la programmazione economica locale; *sistemi* di regolazione, di monitoraggio, di vigilanza dei livelli di prestazione dei servizi resi dal pubblico e dal privato; *indicatori* di valutazione e di individuazione delle priorità sulle quali intervenire; *metodi* di implementazione delle politiche economiche, sociali e ambientali all’interno della programmazione economica e nella pianificazione locale; *strumenti* di individuazione e condivisione, tra istituzioni e beneficiari finali, dei fabbisogni e dello stato di soddisfacimento dei medesimi, in particolare quelli che possono costituire elementi di coesione economico-sociale e quali relativi alla tutela ambientale e delle risorse non rinnovabili.

- **Equità distributiva delle potenzialità di edificazione.** E' noto che le "tecniche" di pianificazione tramite gli strumenti della perequazione, della compensazione e della premialità sono stati introdotti prima in via giurisprudenziale, poi in sede legislativa regionale e, in ultimo, in alcuni provvedimenti nazionali di "scopo" come, ad esempio, il "Piano casa". Nella pianificazione è presente la necessità di **regolamentare la distribuzione di risorse "scarse"** (economiche, spaziali e ambientali) nonché di dare **risposte eque ad esigenze di individui e di gruppi**. Si tratta quindi, di consolidare questi istituti, includendoli in un principio di carattere generale riguardante l'equità distributiva delle potenzialità di edificazione ma soprattutto, di proporre un ragionamento diverso da quello di qualche anno addietro, quando questi strumenti potevano essere applicati in un mercato immobiliare in crescita, senza un limite apparente. Utilizzare questi meccanismi, definiti di "moneta urbanistica" per realizzare parti di città pubblica, rischia oggi di assomigliare alla emissione di moneta svalutata e non commerciabile e di perdere l'uso – sotto certi aspetti anche positivamente – che molte amministrazioni ne hanno fatto.
- **Revisione della filiera impositiva immobiliare per facilitare l'intervento sull'esistente.** Come è noto, è l'aspetto sotto certi profili, risulta più rilevante per ridefinire le politiche nazionali di intervento sulla città e in particolare per la promozione della rigenerazione urbana e del territorio. Può essere annoverato tra gli elementi irrinunciabili di riforma, da gestire tramite una **delega al governo** che espliciti gli obiettivi e che tenti una **ricucitura tra tutte le imposte e tasse** (comprese quelle patrimoniali e dei servizi indivisibili) che guardi il **processo di trasformazione e riqualificazione urbana come una catena di progressiva creazione di valore**, non solo economico, ma anche ambientale, sociale, energetico e di tutela delle testimonianze storico architettoniche della città.

### 2.3. I nodi critici non risolti.

A latere rispetto ai punti irrinunciabili della riforma sul governo del territorio, occorre riflettere su alcuni nodi critici non risolti, per come ci appaiono rispetto alla conoscenza diretta delle difficili condizioni che si vengono a creare nell'attuazione della pianificazione urbanistica e, più in particolare, negli interventi di rigenerazione urbana. Solo per identificare i "titoli" di queste criticità:

- **Partenariato pubblico – pubblico e attribuzione delle responsabilità istituzionali.** Occorre costruire un rapporto pubblico – pubblico multilivello (Stato, nelle sue diverse componenti, autonomie locali, ecc.) che, pur in una dialettica necessaria di ruoli e competenze, sia condotto con la finalità di raggiungere un risultato finale chiaro e definito per dare certezze agli operatori privati. Si tratta di mettere in campo un grande sforzo di apprendimento tra le pubbliche amministrazioni e di assunzione di responsabilità dirette di tutta la PA per condividere gli obiettivi di un progetto di rigenerazione urbana.
- **Rapporto pubblico – privato.** E' necessario un **ridisegno completo del rapporto pubblico – privato, con regole e procedure trasparenti e competitive** che consentano alla collettività di avere il meglio del *know-how* privato e la massimizzazione delle utilità pubbliche, affrontando anche il delicato tema della corruzione;
- **Coerenza tra obiettivi di rigenerazione, tutele, complessità di intervento sull'esistente e contrasto al consumo di suolo.** Non vi è dubbio che alla prova della realtà operativa le iniziative di rigenerazione urbana, con particolare riguardo a quelle che mirano alla demolizione e alla sostituzione degli edifici e al ridisegno di parti urbane di ampia dimensione, aprono una serie di contraddizioni e conflitti tra l'amministrazione pubblica (o le molteplici amministrazioni), i cittadini

organizzati o meno, gli imprenditori. Occorre lavorare, al più presto, su alcuni nodi: la **reale cooperazione tra le amministrazioni pubbliche** che concorrono a “governare” il territorio; la **coerenza tra esigenza di non consumare suolo**, la conseguente **incentivazione del recupero edilizio, urbano e del territorio** con un ripensamento del **sistema delle tutele** e della **“filiera” fiscale della trasformazione urbana**; la garanzia della **qualità della città pubblica** nelle operazioni di sostituzione e un ripensamento profondo sulle modalità concrete di erogazione del **welfare urbano**.

- **Amministrazione strutturata e competente, modello organizzativo definito.** un punto essenziale rispetto al rinnovamento del quadro di riferimento è rinnovare la tecnostruttura della PA, per renderla preparata e organizzata e, soprattutto, rivolta alla risoluzione dei problemi nel rispetto di regole semplici, definite e certe della rigenerazione urbana.

### *3. Patrimonio immobiliare pubblico nel processo di rigenerazione urbana*

I temi di natura generale sopra esposti non sono ininfluenti, come appare evidente, nel rapporto che esiste e deve essere rafforzato, tra il patrimonio immobiliare pubblico presente in un territorio e il processo di rigenerazione urbana e territoriale. Molte delle condizioni “quadro” che sono state rappresentate nei paragrafi precedenti sono essenziali per definire una politica coerente di sviluppo e trasformazione della città esistente, utilizzando anche la leva costituita dalle potenzialità degli asset pubblici. Si tratta, in particolare, di un elemento di grande rilevanza, per le opzioni possibili di migliore gestione del portafoglio: la proprietà è concentrata in pochi soggetti, diversamente da quella privata spesso molto frazionata, e le scelte di utilizzo dei vari immobili possono operare in modo sinergico tra loro, a servizio della realizzazione della “città pubblica”.

#### *3.1. Valore strategico e criticità del patrimonio immobiliare pubblico nella rigenerazione urbana*

Il patrimonio immobiliare pubblico è composto, in realtà, da una pluralità di patrimoni di varia proprietà di soggetti pubblici e viene differenziato dalla classificazione del codice civile (demanio naturale e artificiale, patrimonio disponibile e indisponibile, demanio storico-artistico), ma se vogliamo impostare delle nuove strategie e modalità di intervento per la riqualificazione degli immobili pubblici, in un contesto più generale di riqualificazione urbana, occorre introdurre e recepire, nella cultura istituzionale, un diverso modo di intendere gli asset pubblici. Questi immobili, nella città e nel territorio, svolgono funzioni di varia natura, ad esempio: garantiscono la presenza degli uffici pubblici e delle strutture per la sicurezza militare e civile; sono lo strumento per la fornitura di servizi pubblici alla famiglia, ai cittadini e alle imprese; configurano una parte rilevante e sostanziale della dotazione ambientale e paesaggistica del Paese e in qualche caso costituiscono un “bene comune” e identitario della collettività; infine, possono svolgere per la parte patrimoniale anche funzioni commerciali. Va sottolineato che spesso si tratta di un portafoglio immobiliare non determinato da scelte volontarie e di valutazione della qualità dell’asset; il patrimonio immobiliare pubblico è molto eterogeneo e vario, spesso frammentato e con difficoltà oggettive di gestione ed è, spesso, il risultato di una “accumulazione” per effetto di eventi storici, di confische per debiti erariali, per altri eventi diversi dalle metodologie di asset privatistico. Inoltre, le potenzialità reali di reddito sono fortemente limitate da una serie di normative, volte a “trasformare” queste potenzialità da economico-finanziarie a sociali, per favorire, in senso lato, la coesione sociale.

Un aspetto che deve essere segnalato, nell’affrontare il tema della gestione del patrimonio immobiliare pubblico è quello dell’esistenza di una mole di immobili di basso potenziale di sviluppo e trasformazione, ovvero ubicato in localizzazioni dove il mercato, già poco vivace prima del 2007 ha subito un ulteriore

depotenziamento, tale da non rendere economicamente fattibile alcuna opzione rientrante nella logica di trasformazione per la realizzazione di plusvalore fondiario o immobiliare. Spesso si può trattare anche di immobili – in genere dismessi da funzioni pubbliche - di pregio o di grande consistenza che si trovano in queste condizioni di bassa appetibilità di mercato; proprio questo patrimonio deve essere oggetto del maggiore impegno per un suo riutilizzo, spesso di investimenti pubblici di supporto ovvero dell'intervento diretto dei cittadini, delle associazioni e dei soggetti di riferimento della comunità, per il riutilizzo con funzioni non di mercato. Si pensi, ad esempio, alle iniziative di defiscalizzazione per la realizzazione di opere di interesse locale, proposte da gruppi di cittadini organizzati e senza oneri per l'amministrazione. Solo per citare alcune esperienze ormai strutturate da qualche anno e che hanno prodotto risultati, esempi e modelli interessanti, oltre al lavoro di "Labsus", possiamo ricordare spreK.O. di cittadinanza attiva o il manuale di Temporiuso, sugli usi temporanei degli immobili pubblici, di recente pubblicazione. Un esempio di normativa orientata in tal senso è rappresentato dagli articoli 24 e 26 dello "Sblocca Italia" che prevedono, rispettivamente, la possibilità da parte dei comuni di affidare a cittadini singoli o associati determinati interventi aventi ad oggetto la cura di aree ed edifici pubblici, beneficiando questi soggetti di sgravi fiscali inerenti le attività da essi realizzate, oppure di utilizzare gli immobili pubblici per edilizia residenziale pubblica, anche tramite l'autocostruzione.

Al posto della parola "valorizzare" sarebbe meglio, quindi, utilizzare il termine "migliore utilizzo", per evitare un'assimilazione alla "dismissione". Questo patrimonio si caratterizza per alcuni elementi significativi. Si tratta, in particolare:

- della **consistenza**. Spesso, infatti, la dimensione degli immobili da sottoporre al processo di riqualificazione è tale – in termini di volumetria o di superficie utilizzabile – da poter incidere, in modo rilevante e significativo sui tessuti edilizi circostanti e, a volte, anche sulla stessa organizzazione del quartiere o della intera città;
- della **localizzazione**. Gli immobili di proprietà pubblica, dimessi o in via di dismissione, sono localizzati in aree della città che sono oggi in situazioni di pregio e di centralità e rappresentano, quindi, a meno delle necessarie cautele conservative per gli immobili soggetti a tutela, notevoli "riserve" di plusvalore fondiario differenziale in zone che, di norma, hanno esaurito le potenzialità di nuova edificazione;
- del **valore storico-artistico del bene pubblico**, attribuito ex lege o con un provvedimento amministrativo, a testimonianza della qualità architettonica e della storia dell'edificio. Anche se può sembrare una componente limitativa, va detto che – nel rispetto dei valori tutelati – è possibile utilizzare gli edifici di pregio, per diverse attività compatibili e potenzialmente a "reddito" o di ritorno dell'immagine istituzionale;
- della **natura di elemento identitario e culturale degli immobili pubblici** e il valore sociale della loro funzione esercitata nel tempo rispetto alla comunità cittadina. Interi centri abitati, a volte, si sono sviluppati "intorno" al bene demaniale come, ad esempio, le diverse città "militari", costruendo economie e valori sociali collettivi in funzione della presenza delle attività che venivano svolte negli immobili di proprietà statale.

Tuttavia, **non tutto il patrimonio immobiliare pubblico possiede queste caratteristiche**. Ad esempio, parte del patrimonio disponibile è sicuramente di minore rilevanza, molto frammentato e di minore potenzialità di valorizzazione. Anche il patrimonio degli enti territoriali non è sempre utilizzabile per politiche di riqualificazione, crescita e sviluppo locale. Peraltro, è un patrimonio anche poco conosciuto ed è stato oggetto di indagini per la sua migliore definizione, a partire da quella, ormai storica, della Commissione Cassese, della seconda metà degli anni '80. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato una

operazione di censimento “dal basso”, prevista dalla finanziaria del 2010 (<https://portaletesoro.mef.gov.it/>) alla cui conclusione sarà possibile avere un quadro certo della composizione, della funzione e del valore presunto di mercato di tale patrimonio.

Di fatto, alcune stime immaginano che la consistenza dei portafogli immobiliari degli enti territoriali possano essere, in termini di valore, 3-4 volte quello dello Stato. In definitiva, quindi, si tratta di una potenzialità notevole che sconta, per la sua rivitalizzazione, una frammentazione proprietaria e localizzativa, la scarsa conoscenza tecnico-amministrativa e, non da ultimo, l’ubicazione in contesti economici e produttivi spesso non troppo attivi. Ma sconta anche una insufficiente “ingegneria” delle procedure di conoscenza, di progetto e di immissione nel mercato immobiliare, condivise e adottate dagli enti territoriali.

Nel corso dell’ultimo decennio è cambiato profondamente la metodologia di approccio ai processi di gestione del patrimonio immobiliare pubblico e sono stati inclusi e resi evidenti anche obiettivi diversi da quelli della valorizzazione finalizzata alla dismissione degli edifici. Sono sintetizzabili tre momenti di sviluppo: il primo, con la nascita del DL 351/2001 (legge n.410/2001) che prevedeva, all’art.3 comma 15 un impulso sostanzialmente “centrale” e in deroga agli strumenti di pianificazione; il secondo, nel periodo compreso tra il 2006 e il 2008 nel quale, a seguito della introduzione dei “Programmi Unitari di Valorizzazione” (PUV), sono state sviluppate iniziative di ampio respiro con gli enti territoriali; una ipotesi di evoluzione di questa metodologia è stata impostata nel 2008 e non attuata con il “Piano nazionale di valorizzazione” che prevedeva, in sintesi, l’associazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo turistico-ricettivo e culturale con l’attivazione di PUV sul territorio attraverso i “programmi di riabilitazione urbana” (art.27 della legge 166/2002) i quali, in base a caratteristiche qualitative e di effetto, si sarebbero inseriti nella pianificazione nazionale, per il supporto finanziario e sussidiario dell’Agenzia del demanio; il terzo, si prospetta con l’introduzione del “Programma unitario di valorizzazione territoriale” (PUVaT), introdotto dall’art.27 del DL 201/2011, nell’ambito di una più complessa revisione e innovazione degli strumenti oggi disponibili per la valorizzazione degli immobili pubblici.

Gli effetti di questa crescita culturale delle istituzioni, può essere sintetizzata in vari aspetti che occorre tenere in considerazione per capire il **valore strategico del patrimonio immobiliare pubblico**:

- il **rafforzamento del rapporto pubblico–pubblico** tra lo Stato, le regioni e gli enti locali;
- **l’affidabilità delle istituzioni pubbliche nei confronti degli operatori privati**, con la determinazione di regole certe per la trasformazione;
- **l’apprendimento reciproco tra le istituzioni** e l’assimilazione di modelli di comportamento e di conoscenza; l’armonizzazione della valorizzazione dei beni pubblici nei processi di pianificazione ordinaria;
- la **costruzione di un quadro di riferimento e di presupposti certi** per la creazione di valore economico, sociale e ambientale, anche con il coinvolgimento progettuale degli organi statali di tutela;
- una **potenziale evoluzione delle attività di valorizzazione verso il supporto a politiche di intervento** a carattere nazionale e locale.

Più nello specifico, ci sono insegnamenti derivabili dalla evoluzione dell’approccio agli strumenti complessi di valorizzazione degli immobili pubblici (PUV / PUVAT) che può risultare utile rubricare:

- La prassi di gestione dei protocolli d’intesa ha condotto a considerare gli aspetti della **condivisione di obiettivi come fondamentali per il raggiungimento del risultato** di

valorizzazione degli immobili dello Stato. L'introduzione del **principio di cooperazione istituzionale** ha progressivamente spostato il potere di impulso dal MEF agli Organi costituzionalmente competenti per il governo del territorio.

- è stata spostata l'attenzione dal massimo risultato economico a favore dello Stato verso la **generazione di valore economico e sociale, nonché di sviluppo locale**, in diretta dipendenza dalla "massa critica" (per valore, localizzazione, rilevanza sociale e identitaria, ecc.) dei beni pubblici oggetto del programma di valorizzazione. Con i PUV si è attivato un **processo di valorizzazione unico**, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale. L'ultima generazione di strumenti di valorizzazione (PUVaT), intendono **enfaticamente la presenza di immobili di proprietà degli enti territoriali** rispetto a quelli dello Stato, anche con l'obiettivo di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale.
- Il **coinvolgimento di una pluralità di immobili pubblici** nasce dall'esigenza di **incrementare le potenzialità di sviluppo del territorio e dalla messa a sistema di una serie di interessi pubblici che si possono attivare in un contesto territoriale**.
- l'evoluzione delle attività di collaborazione tra le istituzioni ha ridotto molto l'interesse "finanziario", mentre si sono aggiunte varie possibilità di **rendere coerenti le operazioni di valorizzazione immobiliare pubblica come strumento di attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici**, anche con la previsione di dotazioni territoriali extrastandard. Gli obiettivi degli enti territoriali sono volti oggi soprattutto a costruire il quadro delle convenienze (extra oneri, servizi per la sostenibilità, ecc.);
- l'acquisizione dell'importanza di un **processo di "governance"** degli interessi dei vari attori; il PUVaT. inserisce in questo processo alcuni elementi di "governo" per garantire tempi e modalità certe di trasformazione del territorio, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali sia per quanto riguarda la conclusione dell'accordo di programma, sia per quanto attiene l'espressione di compatibilità degli interventi con gli immobili oggetto di tutela architettonica o ambientale;
- lo sviluppo delle ipotesi complesse di valorizzazione non sarebbe stato possibile senza un contesto legislativo regionale avanzato e **appare essenziale la presenza di leggi regionali sul governo del territorio di ultima generazione**, con la regolazione degli istituti della perequazione, premialità e compensazione;
- dalle "deroghe" agli strumenti urbanistici si è passati alla **verifica di coerenza con gli strumenti di pianificazione e alla definizione consensuale delle destinazioni d'uso, vincoli, limiti, oneri**, ecc. degli interventi, in modo tale da garantire l'attuazione delle previsioni di piano, ovvero di modificarle nel rispetto delle competenze istituzionali e degli Enti locali;
- la presenza di un **sistema di più immobili** ha dovuto tenere conto dello sdoppiamento dello strumento urbanistico locale nel momento "strutturale" e in quello "operativo", considerando, inoltre, le possibilità offerte dal "regolamento urbanistico-edilizio" per quanto riguarda la trasformazione degli ambiti consolidati della città. Di fatto, la **gamma delle modalità di attuazione della valorizzazione si è ampliata notevolmente, fino a ricomprendere tutti gli strumenti attualmente disponibili**;
- l'introduzione della cosiddetta "concessione di valorizzazione" di lungo periodo, ha reso **possibile porre a reddito gli immobili, incentivando, nel contempo, azioni di sviluppo economico e di impresa locale**;
- è possibile **includere l'intervento degli investitori privati nella formazione del programma**, attraverso veicoli societari strutturati ex art.33 bis DL 98/2011. Una ulteriore ipotesi potrebbe



prevedere la possibilità di includere investitori e imprenditori, tramite confronto concorrenziale, attraverso la presentazione di proposte nella costruzione delle ipotesi di trasformazione e di riutilizzo degli immobili pubblici.

L'ultima evoluzione degli strumenti per la valorizzazione immobiliare<sup>4</sup> è rappresentata dall'**utilizzo dei fondi immobiliari introdotta dall'articolo 33 del D.L. 98/2011 per la gestione, valorizzazione, utilizzazione e dismissione dei beni immobili pubblici**, tramite un sistema integrato di fondi immobiliari per accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà dello Stato, degli Enti territoriali, di altri Enti pubblici e degli Enti vigilati da questi.

Questa ipotesi, in corso di sviluppo, è legata alla **ricerca di soluzione ad una serie di criticità**, evidenziate nel corso degli anni: la **scarsa disponibilità di risorse finanziarie** per sostenere interventi di valorizzazione e sviluppo dei patrimoni immobiliari pubblici, accentuata dalla crisi economica e di mercato; la **possibilità di ingaggiare competenze altamente specializzate**, in grado di fornire supporto tecnico-specialistico nella strutturazione di organici piani integrati di razionalizzazione e sviluppo immobiliare per la riduzione della spesa, la creazione di valore, alla generazione di entrate pubbliche. In tal senso è stata costituita nel marzo 2013 la **Invimit SGR Società di Gestione del Risparmio**, per l'istituzione e gestione di uno o più fondi d'investimento immobiliare che perseguono, in particolare, i seguenti obiettivi strategici:

- **partecipare in fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, promossi da Regioni, Province e Comuni**, anche in forma consorziata, e da altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti (cosiddetto "Fondi di fondi");
- **investire direttamente nell'acquisto di immobili in locazione passiva** alle Pubbliche Amministrazioni, in ottica di razionalizzazione degli usi istituzionali;
- **acquistare immobili di proprietà degli Enti territoriali ad uso ufficio** o già inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

### *3.2. Conoscenza e immissione del patrimonio immobiliare pubblico nelle logiche di pianificazione*

La conoscenza degli immobili pubblici è uno degli elementi più critici di gestione e riguarda, in modo diffuso, gran parte dell'Amministrazione pubblica. Sul tema la letteratura, gli interventi e le azioni svolte sono innumerevoli; anche la stessa introduzione del Piano di alienazione e valorizzazione ex art.58 del DL 112/2008 era legata, oltre alle facilitazioni procedurali di dismissione, anche alla esigenza di effettuare un censimento obbligatorio di tale patrimonio da dismettere, da allegare al bilancio degli Enti pubblici. Il PdA non sembra aver sortito gli effetti che il legislatore si era prefissato, ma sicuramente possono essere tratti due aspetti, che devono essere affrontati nel considerare gli asset pubblici nel processo di rigenerazione urbana:

- **l'acquisizione di elementi di conoscenza degli immobili adeguata ad un percorso progettuale sempre più approfondito** e coerente con il livello di intervento, quindi da una due diligence preliminare ad una che tratta tutti gli aspetti tecnici, amministrativi, giuridici, ecc. dei singoli edifici;

---

<sup>4</sup> Per una visione aggiornata e organica sulle politiche, strumenti e metodi di valorizzazione degli immobili pubblici, si rimanda a: AA.VV., Vademecum "Strategie e strumenti per la valorizzazione degli immobili pubblici". Roma 2015, a cura del Dipartimento Affari Regionali Autonomie e Sport – Presidenza del Consiglio dei Ministri, realizzato con il cofinanziamento dell'Unione europea - PON-GAS FSE 2007-2013 – Ob. 1 – Convergenza Obiettivo specifico 5.2 - PROGETTO EPAS "Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali nella gestione e nell'utilizzo di strumenti innovativi e di ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale"

- il **processo di regolarizzazione giuridico – amministrativa degli immobili pubblici**, tenendo conto che spesso tali immobili, proprio per le loro funzioni pubbliche antecedenti non sono “nati” con procedimenti di autorizzazione privatistici e che, per lo stesso motivo, le trasformazioni operate nel tempo su tali immobili sono state autorizzate in deroga alla disciplina urbanistico – edilizia, applicata di norma ai soggetti privati.

Queste ultime criticità sono state messe in evidenza più volte proprio nelle iniziative di valorizzazione, quando immobili già con funzioni pubbliche sono stati oggetto di mutamento di destinazione d’uso, creando notevoli difficoltà laddove l’immobile doveva essere trasferito da un regime giuridico pubblicistico ad uno privatistico. Tra i **punti critici** da affrontare e definire in via “strutturale” ve ne sono alcuni di particolare rilevanza, che riguardano una **gran parte del patrimonio immobiliare pubblico**:

- **gli impatti giuridico-amministrativi e urbanistico-ambientali che derivano dalla “immissione” nel contesto del tessuto urbano** di un immobile realizzato in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, con particolare riguardo alla **mobilità, alle aree verdi e all’impatto urbanistico**. Va tenuto presente, tuttavia, che questi immobili hanno svolto, spesso per decenni, funzioni pubbliche e di servizi di interesse generale tali da creare impatti “assorbiti” di fatto dalle opere di urbanizzazione primarie e secondarie esistenti, realizzate nel contesto di riferimento;
- la **situazione edilizia ed igienico-sanitaria spesso in deroga dalle normative di settore**, cogenti nel caso di proprietà privata degli edifici;
- la **definizione delle autorizzazioni o nulla osta “ora per allora”** se l’immobile è soggetto ad un **vincolo di tutela architettonica o paesaggistica**, ovvero se debba essere oggetto di **valutazione per la dichiarazione di interesse storico-artistico**, qualora sia stato realizzato da **oltre 70 anni**.

### *3.3. Nuovi paradigmi per il miglior utilizzo degli immobili pubblici al “tempo della crisi”*

Non vi è dubbio che, volendo puntare sul **reinvestimento di questi asset anche per superare la crisi economica in corso**, sia utile ragionare sul potenziale del patrimonio immobiliare pubblico ponendo, oltre a temi già presenti da tempo, molte **questioni e prospettive nuove**. Non sembra più vero il percorso che va dalla dismissione delle funzioni pubbliche alla introduzione di destinazioni d’uso commerciali e la conseguente alienazione dell’immobile per “fare cassa”. Una controprova empirica è data dalla notevole frequenza di aste di immobili pubblici andate deserte. Ma soprattutto, si sta affermando – con la pressione di diversi driver, anche di livello comunitario – un diverso approccio al patrimonio immobiliare pubblico in uso alla PA che può continuare ad essere, o diventare, un motore di effetti positivi diretti o indotti sui tessuti urbani.

Così, sotto la spinta della revisione della spesa, delle direttive europee in materia di efficientamento energetico e di introduzione di fonti di energia rinnovabile negli edifici si è avviato un **processo, registrabile anche a livello normativo, che punta alla razionalizzazione al miglioramento energetico e della qualità ambientale degli immobili destinati a funzioni pubbliche**, che possono costituire anch’essi elementi di rigenerazione urbana. Si pensi, ad esempio, all’approvazione e all’attuazione dei Piani di razionalizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato, in corso di attuazione, che sono finalizzati alla riduzione degli spazi e dei costi e che, presumibilmente, possono anche incidere sulla riorganizzazione del contensto di riferimento, sui trasporti pubblici e sulla mobilità. Tale processo, peraltro, può includere anche gli Enti

territoriali, fino alla configurazione, in alcune realtà cittadine, di “federal building” con la presenza di una pluralità di pubbliche amministrazioni per efficientare i propri servizi verso la collettività.

Dovendo considerare anche questi temi in modo organico, occorre rivedere il concetto e le finalità della “valorizzazione” degli immobili pubblici, in una logica di rifunzionalizzazione urbana, valutando e contabilizzando attentamente l’indotto generato dalla rigenerazione degli immobili pubblici, anche destinati all’uso della PA. Ne deriva che, da una parte, appare necessario **enfaticamente il criterio di unicità del patrimonio immobiliare appartenente ai diversi proprietari pubblici** mentre, dall’altra, si **accentua l’impegno verso l’analisi, la predisposizione e l’attuazione di una pluralità di azioni (razionalizzazione, efficientamento, permuta, valorizzazioni, alienazioni, concessioni)** relative a tali patrimoni considerati nella loro base territoriale di riferimento (regionale, provinciale, comunale).

#### *3.4. Lineamenti di indirizzo per una normativa urbanistica sulla rigenerazione degli immobili pubblici.*

In conclusione si pone la questione di individuare, almeno in linea di massima, i **temi sui quali indirizzare la discussione per elaborare, in modo coerente rispetto ad una strategia di rigenerazione urbana di livello nazionale, le questioni riguardanti i patrimoni immobiliari pubblici**. In estrema sintesi e ferma restando la necessità di un approfondimento successivo, si possono identificare alcuni aspetti di carattere generale e ricorrente:

- **la definizione delle modalità di partecipazione dei soggetti proprietari e dei gestori dei patrimoni immobiliari pubblici al processo decisionale di rigenerazione urbana**, per consentire che gli asset considerati possano essere massimizzati nelle loro funzioni, sia se permangono pubbliche, sia se acquisiscono destinazioni private;
- **la costruzione, anche tramite “open data”, di un sistema omogeneo di conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico**, per consentire la condivisione e la correlazione delle informazioni a quelle relative al contesto economico, sociale e territoriale, per cogliere le opportunità che si presentano per la programmazione e l’attuazione di progetti di rigenerazione urbana;
- **l’identificazione e lo sviluppo unitario dei patrimoni immobiliari pubblici**, in coerenza con le scelte strategiche di rigenerazione della città;
- **l’applicazione di strumenti di coinvolgimento e partecipazione della collettività di riferimento**, anche tramite forme di inchiesta pubblica per condividere le scelte di rigenerazione dei sistemi di immobili pubblici presenti nella città;
- **l’individuazione di principi di pluralità e proporzionalità della filiera di pianificazione, programmazione e pianificazione, nonché degli strumenti operativi** per la migliore gestione del patrimonio immobiliare pubblico.

## **Position paper**

### **Verso una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana**

**25 giugno 2015**

#### **Abstract**

*Il presente documento intende offrire alcuni spunti per la **costruzione di un quadro di riferimento utile allo sviluppo della politica di rigenerazione urbana in Italia in un'ottica integrata, sostenibile e place-based.***

*Comunemente si parla di rigenerazione urbana con riferimento a quelle iniziative orientate a trattare problemi urbani complessi, adottando strategie multidimensionali e integrate che portino a un miglioramento delle condizioni economiche, fisiche, sociali e ambientali di specifiche aree urbane. La rigenerazione urbana sollecita la mobilitazione degli attori locali, l'incremento delle capacità, lo sviluppo di senso di appartenenza, la crescita delle comunità, la formazione di leadership, a diverso livello, per il disegno e la gestione efficace dei processi.*

**La Strategia nazionale per la rigenerazione urbana ha lo scopo di stabilire obiettivi e modalità di intervento nel medio periodo (2020) e nel lungo periodo (2030 e 2050), sull'esempio della Strategia energetica nazionale (SEN) adottata dal governo nel marzo 2013. Dovrà essere promossa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dovrà coordinare l'azione delle altre amministrazioni centrali interessate (Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente, programma "Smart cities and communities" dell'Agenzia per l'Italia Digitale, MIBACT, ecc.), delle regioni e degli enti locali.**

*Sul piano operativo essa potrà essere avviata attraverso un primo bando nazionale che accompagni l'iniziativa Urban Innovative Actions prevista nell'ambito della politica di coesione europea e la messa a punto di schemi finanziari ad hoc che possono essere definiti in tempi brevi senza dover attendere la compiuta elaborazione del documento strategico.*

**Ad un primo livello, la Strategia rappresenta un policy statement nel campo della rigenerazione della città.** *La Strategia è dunque innanzitutto una dichiarazione sulle politiche da intraprendere, con l'indicazione delle risorse e degli strumenti per il conseguimento degli obiettivi stabiliti.*

**Ad un secondo livello si può pensare che attraverso bandi (annuali, magari su un orizzonte che potrebbe coincidere con l'attuale ciclo di programmazione UE) la Strategia individui un numero discreto di progetti da finanziare; promuovendo anche l'attivazione di ulteriori risorse per il community development.**

*Congiuntamente, questi due livelli perseguono decisi obiettivi di innovazione:*

- *un esplicito orientamento a favore dei processi abilitanti nei confronti delle istituzioni e delle società locali, valorizzando le forme emergenti di innovazione sociale;*
- *il sostegno alla realizzazione di progetti che incidano sulla qualità diffusa delle città, disegnando nel complesso un grande piano di opere di rigenerazione;*
- *la selettività, concentrandosi su pochi e qualificati ambiti di intervento;*
- *la sperimentazione, con l'adozione di un metodo di confronto pubblico aperto tra gli attori, trasparente e misurabile negli esiti.*

## Indice

1. Introduzione	p. 2
2. Le esperienze di rigenerazione dagli anni '90 ad oggi	p. 3
3. Perché una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana	p. 4
4. Gli obiettivi della Strategia	p. 5
5. Alcuni principi e metodi di processo	p. 7
6. Un bando e un percorso	p. 7
7. Assi tematici e obiettivi	p. 8
8. Gestione degli interventi finanziati dal bando e dalla Strategia	p. 10
9. Le risorse	p. 10
Riferimenti	p. 12

### 1. Introduzione

La rigenerazione urbana nasce come una **risposta al declino urbano**. Sin dagli anni '80 in Europa diventa una priorità risolvere i problemi che attanagliano le città e le loro periferie. Nel tempo si afferma anche la convinzione che le città in quanto centri dell'innovazione possano essere il motore di una nuova economia urbana e immateriale. A distanza di quasi 50 anni le narrative sul declino urbano sono cambiate ma la rigenerazione è ancora un tema estremamente attuale. Le città crescono e si trasformano anche sotto la pressione dei **flussi migratori**, e si pongono nuove **questioni critiche nelle zone periurbane** e di recente urbanizzazione (si vedano a tal proposito i risultati delle ricerche PRIN 2010-2011 sui territori post-metropolitani). Le **disparità** interne alle città non accennano a diminuire, oltre alle ex aree industriali si formano nuovi vuoti urbani e *lost spaces*, alle vecchie si sommano **nuove forme di povertà**, vi sono **categorie sociali vulnerabili** le cui condizioni sono inasprite dalla crisi finanziaria, **l'austerità mina il welfare urbano**, al problema dell'inquinamento si somma quello del **cambiamento climatico**.

**La ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente è una priorità** per garantire la qualità e la sicurezza dell'abitare, oltre che per assicurare al settore delle costruzioni un importante volano economico in grado di superare definitivamente il ciclo storico postbellico dell'espansione edilizia incontrollata. **L'efficienza energetica** è una componente fondamentale della rigenerazione urbana, considerato che circa il 70% dell'energia è consumata in contesti urbani. All'intervento sui singoli edifici devono affiancarsi progetti più ampi di riqualificazione del territorio.

Nel panorama delle politiche e dei programmi per le città si parla di rigenerazione urbana in riferimento a quelle iniziative intese a trattare problemi urbani complessi, adottando strategie multidimensionali e integrate che portino a un miglioramento delle condizioni economiche, fisiche, sociali ed ambientali di specifiche aree. Le caratteristiche che devono contraddistinguere interventi coordinati di rigenerazione urbana sono:

- l'adozione di una strategia che tenga insieme obiettivi di breve e di lungo termine;
- l'approccio integrato (*Integrated Urban Development*; cfr. URBACT), per poter incidere simultaneamente sulle diverse dimensioni del declino urbano;
- l'implementazione di misure concrete su aree definite, detto in altre parole l'uso di programmi *area-based*;

- l'attenzione ai fattori abilitanti (finanziamenti, procedure, strumenti, trasferimento di competenze) di processi ordinari e continui che favoriscano la molteplicità degli interventi anche di piccole dimensioni.

Sono rilevanti sia il piano operativo sia quello finanziario, oltre che l'allineamento con gli orientamenti dell'UE sul tema (Agenda urbana, Carta di Lipsia, Urbact III). Così come andrebbe inoltre recuperata la definizione di un secondo ciclo di rigenerazione urbana, fondato su nuove condizioni di sostenibilità (come già esposto nella proposta Ri.U.So. promossa da CNAPPC, ANCE e Legambiente) basate sul riutilizzo del welfare materiale e, soprattutto, su **trasformazione e "riciclo" del capitale fisso territoriale**, a partire da quello pubblico.

## 2. Le esperienze di rigenerazione dagli anni '90 ad oggi

La rigenerazione urbana sperimentata sinora in Italia è sostanzialmente osservabile nelle realizzazioni (successi e insuccessi) di una serie di programmi riconducibili a due principali famiglie: le iniziative promosse da regioni e governo nazionale (quali i programmi PRU, PRUSST, CDQ, i PIRP e il Piano città) e i programmi promossi dalla Unione europea, quali gli Urban e, più recentemente, le iniziative finanziate dai fondi strutturali sull'asse urbano dei POR 2007-2013, quali PIT, PIUSS, PISL e PUC.

L'intervento più recente, il Piano nazionale per le città di cui all'articolo 12 della legge n. 134 del 2012, soffre tuttora della insufficienza delle risorse inizialmente stanziare e della lentezza di attuazione dei 28 Contratti di valorizzazione urbana proposti dai comuni e approvati.

Alcuni programmi attivati a partire dagli anni '90 hanno introdotto delle innovazioni al tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di **integrazione delle azioni e partecipazione di diversi attori al processo**. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa e frammentata a questi stimoli e, in alcuni casi, in mancanza di direttive nazionali hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. **Si può parlare in questi casi di buone pratiche che spesso nascono come progetti pilota.**

Una riflessione sul portato di queste esperienze si rende necessaria per passare dalla sperimentazione alla stabilizzazione, per capire, al di là delle specificità locali, quali questioni possono essere condivise in un'ottica di continuità e trasmissibilità. **Urban@it**, come rete formata da Università e da altri soggetti coinvolti negli studi per le politiche urbane, **si propone di dare un contributo di conoscenza di queste esperienze, attraverso la costruzione di un portfolio comprendente sia quelle operative che quelle di ricerca.**

Oggi la grave crisi economico-sociale sta drasticamente mutando le linee di sviluppo del Paese. Nella crisi si assiste a un rincrudimento dei fenomeni di dualismo territoriale: fra nord e sud del Paese, fra sistemi forti e aree interne, e persino all'interno delle aree metropolitane (es. Veneto, Campania) fra ambiti in crescita e zone di degrado e abbandono. Mentre nelle aree del centro nord si manifesta un aumento dell'integrazione con l'economia europea, con segnali di formazione di nuovi fenomeni di metropolizzazione (es. il sistema territoriale Reggio Emilia-Modena), nel sud il calo demografico si accompagna a rinnovati fenomeni di emigrazione delle fasce di popolazione con la più elevata dotazione di capitale sociale e cognitivo (laureati e ricercatori, imprenditori, creativi) e di desertificazione industriale.

**Emerge la necessità di una diversificazione nelle politiche di rigenerazione urbana e del ruolo che all'interno di esse deve svolgere lo Stato**, anche in relazione ai differenti obiettivi di programmazione fra aree competitività e aree convergenza della politica di coesione europea ed alle relative modalità organizzative e amministrative di gestione dei Fondi strutturali 2014-2020.

### 3. Perché una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana

In Italia, il tema della rigenerazione è arrivato più tardi rispetto ad altri Paesi dell'Europa nord-occidentale. È solo con la stagione dei programmi complessi degli anni '90 che anche nelle esperienze italiane viene introdotto un approccio integrato e si può parlare di vera e propria rigenerazione urbana. Tuttavia è sempre mancata una strategia nazionale come invece è presente nei Paesi di forte matrice centralista.

Tra gli esempi più interessanti in Europa c'è quello della Francia, dove nel 2003 fu istituita l'*Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* con un finanziamento di 12 miliardi di euro nel periodo fino al 2013 assicurato dallo Stato, che ha messo in movimento un investimento complessivo di 45 miliardi di euro e ha prodotto il rinnovo di 600 quartieri in 400 aggregazioni urbane. In Germania la Kfz, la Cassa depositi e prestiti tedesca, in collaborazione con il Ministero federale dei Trasporti, dei lavori pubblici e dello sviluppo urbano ha lanciato nel 2012 un programma di finanziamento a tassi di interesse molto bassi di interventi diffusi per la riqualificazione energetica e la rigenerazione dei quartieri urbani.

**In un momento in cui l'Italia, come gli altri partner dell'Unione, è chiamata a dotarsi di un'Agenda urbana nazionale, secondo quanto è stato riaffermato anche nel secondo *Cities Forum* convocato dalla Commissione il 2 giugno scorso a Bruxelles, sembra naturale pensare che si parta dalla rigenerazione, che è il cardine delle politiche urbane nazionali degli altri paesi Europei e il *logical framework* delle politiche dell'Unione per le aree urbane.**

Il sistema decentrato italiano ha sicuramente prodotto una certa flessibilità, che ha permesso l'avvio di interessanti sperimentazioni. Tuttavia la mancanza di un quadro comune ha portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi, che faticano a confrontarsi tra loro e tradursi in una strategia di lungo periodo. Quali cause di inefficacia o di insuccesso delle politiche di rigenerazione tentate in Italia si possono considerare:

- la storica mancata convergenza fra diverse componenti d'interesse pubblico (urbanistica, edilizia, d'inclusione sociale, di sviluppo economico, energetica, climatica);
- la mancata affermazione di un nuovo paradigma culturale (il Piano città insegna);
- la convivenza fra vecchi procedimenti amministrativi e le innovazioni introdotte. Un approccio del genere, nato con intenti "gradualistici", ha ostacolato molto il consolidamento delle innovazioni nel lungo periodo;
- la volubilità nella conduzione dei programmi, continuamente soggetti a stressanti fasi alterne, a condizioni di *stop and go*, a incostanza dei flussi di risorse;
- la sostanziale assenza di attività sistematiche di *accountability*, di monitoraggio e di *report*.

La Strategia per la rigenerazione urbana, invece, deve essere coerente con la programmazione di Europa 2020, fondata sui principi della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Deve far proprio e promuovere lo sviluppo urbano integrato, adottando un approccio multidimensionale (capace cioè di agire su più ambiti di intervento), con il coinvolgimento degli attori lungo la più ampia filiera della *multilevel governance*. Deve fondarsi su strategie di *empowerment* delle comunità locali, definite attorno a un *set* ben individuato di risultati attesi misurabili, dotate di strumenti di pilotaggio del processo (dalla fase di disegno a quella di implementazione) che ne garantiscano unitarietà, coerenza e sostenibilità nel tempo.

La Strategia deve riconoscere nella **logica *place-based*** quella su cui impostare le politiche di rigenerazione urbana. Tali politiche devono identificare il campo territoriale entro cui intendono intervenire, concentrando risorse e mobilitando soggetti e interessi interni ed esterni, con capacità di azione positiva sull'area *target*.

Le modalità di elaborazione della Strategia potrebbero essere le seguenti:

- proposta di documento strategico a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, previo coordinamento con le altre amministrazioni centrali interessate (sei mesi);

- acquisizione del parere della Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali e ampia consultazione di tutti gli *stakeholders*;
- approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri previo parere delle Commissioni parlamentari competenti (entro un anno).

#### 4. Gli obiettivi della Strategia

La Strategia nazionale per la rigenerazione urbana si porrà in continuità con gli obiettivi della programmazione comunitaria e con gli orientamenti assunti in sede di Accordo di Partenariato con la Commissione Europea. Il documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” del dicembre 2012 indica quali siano gli obiettivi prioritari di sviluppo urbano individuati dalla Commissione Europea:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

**A partire da questi obiettivi si individuano alcune parole chiave che possono strutturare le linee di indirizzo della Strategia.**

**Innovazione economica e sociale** - Le politiche di rigenerazione urbana hanno come obiettivo quello di favorire l'innovazione, sollecitando soluzioni creative, sperimentali e con capacità di mobilitare le risorse locali nel trattamento dei problemi di trasformazione e crescita sostenibile delle città. In questo senso innovazione non si riferisce esclusivamente all'aspetto tecnologico ma anche e soprattutto a quello socio-economico. La Strategia persegue la dimensione *smart* delle città, affiancando alla diffusione e alla più ampia accessibilità dei dispositivi tecnologici, la promozione dell'innovazione sociale e il rafforzamento delle “filie cognitive”. In particolare essa si propone di promuovere il ruolo dell'economia della conoscenza e dell'immateriale nei processi di sviluppo i cui nuovi paradigmi sono basati sull'accumulazione di capitale cognitivo.

La Strategia riconosce nello sviluppo di nuove imprese nell'ambito dell'innovazione urbana sostenibile una prospettiva credibile di sviluppo e crescita dell'occupazione, con capacità di incidere nel disegno, nella produzione e nelle erogazioni del *welfare* di comunità, nel campo della cultura e della creatività, del turismo, della mobilità, dell'ambiente e della cura del territorio, ecc.

In questo quadro, la Strategia non può prescindere da alcuni caratteri del nuovo ciclo economico, e dei modi specifici che in esso assumono i processi competitivi, come: il superamento di una economia basata su consumi privati, sprechi e debito, verso una economia basata su capitalizzazione sociale, efficienza e investimenti; la commutazione e le economie di spazio e di tempo come condizioni per la ricombinazione competitiva dei fattori produttivi; le prospettive segnate dalla *Circular economy* come nuovi terreni di “competizione nella sostenibilità”; la rimessa in gioco di un rinnovato ruolo dei privati attraverso procedure concorsuali e il ripensamento della *Public private partnership (PPP)*.

**Inclusione sociale** – Un ambito prioritario di intervento devono essere le **aree fragili e marginali** dal momento che le forme di impoverimento e di polarizzazione che interessano il nostro Paese appaiono sempre più significative. Le “nuove povertà” sono per lo più definite in riferimento alla



possibilità di accesso e di partecipazione alla vita sociale: povertà significa prima 'emarginazione', poi 'esclusione' e in alcuni casi anche 'segregazione'.

In questa prospettiva, le **nuove povertà** sono rappresentate non solo da una 'condizione', da uno 'status', ma da "**processi che portano ai margini**" e, poi, all'esclusione dalla vita sociale e urbana che diviene inadeguata. Per questo è utile considerare questo tema non tanto come ancorato a dimensioni 'individuali', limitate a singoli edifici o a specifiche popolazioni, ma come un tema urbano cruciale per questa fase.

In particolare, sembra necessario individuare specifici indirizzi per quelle forme problematiche di **segregazione** quali alcuni quartieri di edilizia pubblica, i campi rom e i centri in cui vengono concentrati immigrati e richiedenti asilo (CIE, CARA, Centri di accoglienza minori).

Al contempo è importante incidere su tutte quelle forme di **marginalità ed esclusione** che non sono riconducibili al tema della segregazione residenziale, come nel caso dei senza fissa dimora e dell'immigrazione che porta con sé il tema importante del conflitto culturale. L'immigrazione va intesa non solo come una questione sociale ma anche come una possibile risorsa, in particolare per fissare e rendere produttivi i flussi migratori in ingresso che in Italia costituiranno la componente fondamentale per il recupero dimensionale dell'economia.

**L'accesso al lavoro, a soluzioni abitative dignitose anche attraverso una nuova politica per l'edilizia residenziale pubblica e l'*housing sociale*, ai servizi urbani, la qualità urbana e ambientale sono destinate a divenire componenti essenziali di un nuovo patto di cittadinanza metropolitana, come sostegno ai processi di inclusione attiva delle persone e dei gruppi svantaggiati.** Ulteriori dimensioni di sostenibilità sociale sono relative alla lotta alle nuove povertà urbane ed ai problemi connessi al progressivo aumento dell'età media della popolazione.

**Resilienza** – L'aumento dei fattori di rischio e di incertezza che contraddistingue le nostre società rendono indispensabile un approccio capace di governare il sistema di interdipendenze generate dal *global change*. Basti pensare alla combinazione di riscaldamento globale, cambiamento climatico, fragilità e condizioni di dissesto di larga parte del nostro territorio, obsolescenza delle infrastrutture urbane di base, ma anche alla rapidità del cambiamento tecnologico, al mutamento nelle forme di produzione e trasmissione di saperi e competenze, all'emergere di nuove forme di esclusione.

Tutto ciò richiede una strategia efficace di incremento della resilienza, che va intesa come la capacità delle società insediate di rispondere positivamente al cambiamento globale, approntando risposte efficaci agli impatti locali dei mutamenti, non solo in campo ambientale ma anche sociale ed economico.

Le misure da approntare, nell'ambito della Strategia, dovranno avere natura multidimensionale, per istruire una capacità di risposta dell'ecosistema urbano nelle sue diverse componenti. Dovranno cercare di aggredire fenomeni epocali, sperimentando possibili soluzioni che contengano sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di apprendere dalle sperimentazioni, di modellarle e di replicarle. Queste misure avranno nell'efficienza di sistema e di processo una componente essenziale, perché dovranno lavorare sulla ricombinazione obbligatoria dei fattori produttivi a fronte della scarsità dei tempi disponibili, con logiche da **economia circolare** dentro un processo di **transizione** verso una **società carbon free**. Saranno misure parziali ma ambiziose, con capacità di lavorare su più dimensioni critiche per favorire sinergie e risposta complessivamente più resiliente. Ad esempio, nel campo dei **servizi ambientali** e delle **energie rinnovabili**, si potrebbe pensare ad interventi nella filiera bosco-legno-energia per contrastare i rischi ambientali, ma anche alla cura e al ripristino del paesaggio delle aree interne, a *start up* di imprese di comunità in questo ambito. Nel campo dell'**abitabilità urbana** sono possibili interventi per la qualificazione delle attrezzature e per l'intensificazione dell'uso dello spazio collettivo delle città con il riuso di immobili dismessi per l'avvio di nuove attività (*hub* per produzione culturale e creativa), la riqualificazione dello spazio urbano per la mobilità sostenibile (percorsi ciclabili, nuovi sistemi di trasporto), *active*

*living* (parchi urbani come spazi per lo sport), l'**agricoltura urbana** e periurbana per una filiera corta.

**Il nuovo ciclo di rigenerazione urbana si presenta, quindi, necessariamente, come sintesi delle politiche di settore e comprensivo delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile.**

## 5. Alcuni principi e metodi di processo

La ricognizione delle pratiche passate permette di individuare elementi di processo che possono essere acquisiti da una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana. In maniera preliminare se ne indicano alcuni.

**Aree e obiettivi di intervento** – La definizione degli ambiti di intervento e degli obiettivi d'interesse pubblico (cfr. L. 179/92 art. 16 c. 1) è un elemento cardine della strutturazione dei programmi di rigenerazione urbana. La natura concorsuale e discontinua dei programmi fino ad ora implementati ha fatto sì che i governi locali ricevessero i finanziamenti sulla base dei progetti presentati, più che di criteri obiettivi di bisogno.

**Integrazione** - È il principio base della rigenerazione, ma di difficile implementazione in macchine amministrative abituate a lavorare per settori e compartimenti stagni. Anche in questo caso qualcosa ci possono insegnare alcune note buone pratiche.

**Democrazia** - Le esperienze di rigenerazione urbana degli anni '90 hanno permesso di sperimentare molto in termini di partecipazione e coinvolgimento attivo della cittadinanza. Il lavoro in questo senso sembra però essere tutt'altro che esaurito, in un'epoca di scarsa fiducia nei confronti del governo anche locale e di istanze dei cittadini sempre più complicate.

**Governance multilivello** - L'azione di *policy design* sarà volta anzitutto a individuare le possibili interazioni fra governo nazionale, regioni e governi urbani nel quadro europeo e globale.

## 6. Un bando e un percorso

La Strategia può prendere avvio con **un bando nazionale per interventi di rigenerazione urbana** che accompagni l'iniziativa *Urban Innovative Actions* prevista nell'ambito della politica di coesione europea. Si tratta di 371 milioni di euro per il periodo 2015-2020 che la Commissione erogherà direttamente alle città con più di 50.000 abitanti attraverso una serie di bandi per progetti che dovranno avere la durata massima di tre anni, con un cofinanziamento FESR dell'80% che potrà arrivare fino a 5 milioni di euro per ciascun progetto. Le loro caratteristiche dovranno essere di: "un alto grado di innovazione, buona qualità, un forte carattere di *partnership*, trasferibilità a livello dell'Unione, con risultati orientati e misurabili".

Il bando nazionale potrebbe affiancarsi a questa iniziativa giocando una funzione complementare. Ciò avrebbe il vantaggio di non replicare alla scala del nostro Paese l'iniziativa dell'Unione europea, ma anzi di rafforzarne gli impatti; di esplicitare la prossimità con le politiche della Commissione; di aiutare le città italiane che, partecipando alla *call* della Commissione, intendono porsi in uno orizzonte europeo.

Si potrebbe decidere alternativamente:

- di aggiungere risorse ai progetti delle città italiane che già avessero ricevuto il contributo UE. I vantaggi sarebbero l'addizionalità e la rapidità delle procedure, poiché la selezione dei progetti l'avrà già effettuata la Commissione. Alle città però dovrebbe essere richiesto di ridefinire i progetti potendo contare su risorse aggiuntive);

- di premiare le città italiane che si sono collocate nella graduatoria UE ma non hanno ottenuto i finanziamenti, secondo un modello sperimentato con gli Urban Italia. In questo caso occorrerebbe un lavoro più penetrante di co-progettazione con le città per ridefinire il progetto laddove si potessero mobilitare meno risorse di quelle della UE;
- di lanciare un proprio bando che segua l'impianto di quelli europei, ma definendo con più nettezza le città *target*.

Si può prevedere una differenziazione territoriale degli obiettivi tra le regioni convergenza e quelle competitività.

È opportuno tener conto della disparità esistente tra i comuni nella capacità di rispondere a bandi di questo tipo. Si dovrebbero prevedere anche percorsi di accompagnamento, che si concretizzerebbero in un supporto tecnico per colmare le differenze di capacità progettuali dei territori come i tavoli tecnici di accompagnamento.

I comuni candideranno al bando una "azione integrata" secondo gli indirizzi dello sviluppo locale partecipato (*Community Led Local Development*). I proponenti ne indicano la coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione, ne motivano la pertinenza rispetto agli indirizzi delle politiche urbane dell'Amministrazione comunale e ne argomentano la capacità di determinare impatti positivi su più ambiti di intervento. L'azione integrata deve essere riferita a luoghi/aree individuate dal comune come priorità di intervento, secondo criteri che tengano contemporaneamente conto di elementi di svantaggio/degrado e di opportunità. In questo senso il patrimonio pubblico inutilizzato/sottoutilizzato, in particolare le scuole ma non solo, può diventare il nodo centrale di questo sistema di interventi (a tal proposito si confronti la proposta dei "contratti di scuola" nel caso lombardo).

## 7. Assi tematici e obiettivi

Di seguito si individuano alcune possibili priorità valide sia per la Strategia che per il bando da articolare secondo i principali assi tematici: sviluppo locale; inclusione sociale; clima, energia e ambiente; spazio pubblico; abitare. Si indicano a livello esemplificativo alcuni tipi di interventi. Queste priorità possono essere ulteriormente approfondite con specifiche schede. Andrà premiata la capacità di integrazione tematica, di proporre azioni in grado di perseguire una pluralità di obiettivi afferenti a diversi assi.

### Sviluppo locale

In linea con l'obiettivo di innovazione economica e sociale il programma sosterrà interventi che promuovano lo sviluppo locale focalizzandosi sul patrimonio pubblico dismesso o sottoutilizzato dei Comuni, come occasione per avviare processi di rigenerazione diffusa, con il supporto alla nascita e al consolidamento di imprese di comunità in campo culturale, creativo, sociale, educativo.

Lo sviluppo locale va inteso in linea con l'obiettivo di sostenibilità e resilienza ambientale. Per questo si sostengono quegli interventi capaci ad esempio di integrare la rivitalizzazione urbana con l'agricoltura a km zero, come possono essere i mercati di coltivatori diretti, ma anche iniziative di razionalizzazione della mobilità metropolitana, della logistica e del ciclo dei rifiuti. Va sostenuta l'implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città, favorendo l'*home working* e riducendo spostamenti e sprechi.

Lo sviluppo locale potrà anche essere promosso attraverso sistemi di finanza locale al riparo dalle incertezze della finanza globalizzata (Cassa Depositi e Prestiti, Fondazioni bancarie), al fine di ripristinare una quota della storica sovranità finanziaria delle città, indispensabile a garantire continuità dei processi di trasformazione e ricapitalizzazione e a sviluppare il patrimonio abitativo a gestione sociale (cfr. l'esperienza delle *Spaarkassen* tedesche).

A livello gestionale si può pensare alla costruzione di agenzie pubbliche (es. le *Agences d'urbanisme* francesi) interagenti con i nodi del saper fare, per la convergenza fra attività di pianificazione e di programmazione e per la costruzione di coalizioni locali.

### **Inclusione sociale**

L'inclusione sociale va intesa come un obiettivo trasversale ma anche come un asse tematico dedicato che promuova interventi diretti su aree fragili e marginali, intercettando le popolazioni più vulnerabili, tramite un approccio che si concentri al contempo su luoghi e persone (*place and people focused*).

Si sostiene innanzitutto la promozione di servizi alla cittadinanza, focalizzandosi sul patrimonio pubblico dismesso o sottoutilizzato, a partire dalle scuole come centri di riferimento per la socialità (agenzie di quartiere).

Il tema oggi centrale dell'immigrazione suggerisce l'importanza di promuovere processi interculturali tramite la creazione, il potenziamento e la gestione di spazi di interazione tra immigrati e non immigrati (spazi del *welfare*, biblioteche, mercati, centri di aggregazione giovanile, ecc.).

Vanno promossi inoltre interventi integrati per rompere le forme di segregazione spaziale e sociale quali quartieri di edilizia pubblica, campi rom, centri "accoglienza" immigrati, ecc.

Infine è importante sottolineare come l'accento non vada posto solo sulle periferie consolidate ma anche sulle periferie metropolitane, in particolare quelle con palesi fenomeni di degrado sociale economico e di convivenza civile, su cui intervenire con intervento di riqualificazione anche in relazione con la parte del Programma operativo nazionale sulle città metropolitane 2014-2020 (PON Metro) ad essi dedicato.

### **Clima, energia, ambiente**

Lo sviluppo di strumenti operativi per obiettivi di sostenibilità assume un ruolo centrale, come la zonizzazione energetica nei Piani energetici comunali (PEC) in raccordo con i Piani per l'energia sostenibile (PAES), l'*audit* energetico territoriale, promuovendo "distretti energetici ed ecologici" (ecodistretti) in attuazione della Strategia energetica nazionale (SEN) e del Piano di azione per l'efficienza energetica (PAEE). Il consumo energetico negli edifici ad uso civile per riscaldamento, raffrescamento e acqua calda sanitaria è infatti pari a 29,0 Mtep, oltre il 20% dei consumi totali. L'adattamento climatico verrà perseguito promuovendo la forestazione urbana, la realizzazione di tetti verdi e di zone plurifunzionali di accumulo e laminazione idraulica, fruibili anche come spazi pubblici e connessi alle azioni di capitalizzazione delle *green and blue infrastructures*.

Andranno previsti contributi e premialità per il potenziamento della mobilità sostenibile, la ciclopedonalità e le Zone 30. A interventi per le infrastrutture a rete corrisponderà l'individuazione di aree-bersaglio "appese" alla rete, sulle quali far convergere gli interventi di trasformazione fisica.

Una filiera d'attenzione andrà riservata alla drastica riduzione del consumo del suolo e degli sprechi energetici e idrici negli edifici, secondo i protocolli del costruire sostenibile.

Fra gli interventi *soft* di incremento della resilienza saranno valorizzate azioni di messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, ricordando che nelle zone a rischio sismico risiedono oltre 24 milioni di persone, mentre altri 6 milioni convivono con il rischio idrogeologico.

### **Spazio pubblico**

Lo spazio pubblico costituisce l'infrastruttura urbana della città in cui si dispiega la vita collettiva. Per questo si sostengono tutti quegli interventi che promuovono uno spazio pubblico di alta qualità, accessibile a tutti e sensibile alle differenze di genere, età, abilità e cultura, soprattutto nelle aree

più fragili. Gli interventi possono riguardare ad esempio l'infrastrutturazione urbana minuta, la qualificazione delle attrezzature, le iniziative per l'intensificazione dell'uso dello spazio e per la diffusione di pratiche di *active living*, i progetti di consolidamento del verde urbano e delle *green infrastructures*.

## **Abitare**

L'abitare è un tema importante che intercetta gli obiettivi di inclusione sociale e quelli di sostenibilità ambientale e sviluppo. Questo asse tematico intende promuovere interventi di *housing* sociale senza consumo di suolo, puntando su ristrutturazioni di edifici e alloggi esistenti, con enfasi su gestione e coesione sociale, mediante la diffusione di gestori sociali capaci di associare progetti di coesione e rigenerazione alle funzioni tradizionali di *property* e *facility management*. Le politiche abitative vanno inoltre intese come strumento per il rilancio dell'edilizia con la bonifica dell'eccesso di produzione edilizia presente (moratorie sulle previsioni in eccedenza dei piani) e avvio di iniziative di rigenerazione edilizia e adeguamento alle correnti necessità funzionali ed energetico-sismiche.

## **8. Gestione degli interventi finanziati dal bando e della Strategia**

Per assicurare la fattibilità dell'integrazione intersettoriale che è alla base della rigenerazione i **comuni si doteranno di un ufficio di coordinamento, trasversale ai vari settori dell'amministrazione, che faccia da ponte con gli attori esterni.**

I comuni individueranno altresì al loro interno delle figure che assumeranno un ruolo chiave nella gestione degli interventi di rigenerazione urbana. La formazione di queste figure è parte integrante delle azioni. Occorre prevedere un meccanismo di sostituzione/integrazione del personale comunale così sottratto al ruolo precedente.

Va definito un sistema di partecipazione/coinvolgimento dei territori in fase di definizione degli interventi e della Strategia (vedi *community right/ right to bid*) e di gestione dei medesimi (laboratori urbani) intesi come presidi per avvicinare domanda e offerta locale di servizi alla persona e alla comunità, e come produzione collaborativa dei servizi, con i cittadini che possono diventare gli erogatori del servizio nei quartieri difficili delle città.

**In relazione sia alla Strategia che alla gestione del bando occorrerà aprire una riflessione sugli strumenti più idonei per la loro gestione da parte dell'amministrazione centrale.**

## **9. Le risorse**

Per il reperimento delle risorse necessarie a sostenere la Strategia per la rigenerazione urbana va fatta una prima riflessione sui **possibili canali di finanziamento esistenti**, risorse materiali e immateriali di cui sono dotati i territori e che sono previsti dalla programmazione vigente dei Fondi strutturali europei, intercettando così politiche già in essere:

- verifica della possibile convergenza fra la programmazione dei Fondi strutturali europei a 2014-2020 e la programmazione infrastrutturale nazionale;
- costruzione di un quadro di convergenza sinergica fra le diverse politiche già avviate (PON Metro, POR regionali, Allegato infrastrutturale del Documento di economia e finanza 2015,

delibere CIPE, Urbact III, ecc.) evitando gli effetti perversi che si sono prodotti quando si sono volute giustapporre politiche e fonti di finanziamento diverse senza un'adeguata consapevolezza della complessità dell'operazione (vedi esperienza del Piano città). In particolare, con il bando la Strategia si può raccordare con l'iniziativa *Urban innovative actions* della Commissione europea;

- utilizzo del patrimonio pubblico esistente (scuole, caserme, ecc.), sottoutilizzato o dismesso, come base di partenza per il riuso (Proposta immobili 2015; art. 24 e art. 26 del decreto legge n. 133 del 2014 "Sblocca Italia");
- Fondo per l'efficienza energetica introdotto con il DLgs. 102/2014 e definizione dei criteri per l'accesso da parte di privati e enti pubblici;
- utilizzo delle modalità di finanziamento integrato già individuate dai Regolamenti comunitari: SLOP (artt. 28-31), Fondo LEAD, ITI (art. 99).

Ma se si vuole dotare la Strategia nazionale per la rigenerazione urbana di **finanziamenti adeguati, anche in considerazione del suo importante effetto-leva per mobilitare capitali privati che ne possono fare uno dei driver più importanti di sviluppo del Paese, è necessario reperire ulteriori risorse** rispetto a quelle disponibili. Esse possono provenire da:

- introduzione degli interventi di rigenerazione urbana tra i finanziamenti nazionali dell'*European Fund for Strategic Investment* (Piano Juncker);
- legge di stabilità e Allegato infrastrutturale al Documento di economia e finanza (DEF) 2016, poiché le città sono le principali infrastrutture per lo sviluppo sostenibile del Paese;
- programma della Cassa Depositi e Prestiti, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il finanziamento a bassi tassi di interesse di interventi diffusi per la riqualificazione energetica degli edifici e la rigenerazione urbana nelle città;
- previsione di fondi per il *community development*, come quelli che operano in Gran Bretagna, promossi da Fondazioni bancarie, enti no profit, Cassa depositi e prestiti, investitori pazienti, che sono orientati a sostenere strategie di sviluppo di comunità, *empowerment* e rigenerazione di quartiere. Finanziano progetti dal basso e dunque i beneficiari non sono gli enti pubblici, ma direttamente i gruppi e le associazioni della società;
- approvazione di nuove norme legislative che differenzino gli oneri di urbanizzazione, gravando maggiormente di quanto accade oggi sulle edificazioni su suolo libero rispetto agli interventi su aree edificate o comunque utilizzate ad usi urbani e da riqualificare, con la destinazione dei maggiori proventi ad un fondo comunale per gli interventi di bonifica dei suoli, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di demolizione e ricostruzione di edifici posti in aree a rischio idrogeologico, di acquisizione e realizzazione di aree verdi;
- sviluppo di nuovi partenariati pubblico-privati.

**(Il documento è stato elaborato dal gruppo di lavoro di Urban@it coordinato dal prof. Simone Ombuen e dalla PhD Carlotta Fioretti dell'Università Roma Tre di cui fanno parte il prof. Ernesto Antonini dell'Università di Bologna, il prof. Claudio Calvaresi del Politecnico di Milano, la prof. Daniela De Leo dell'Università La Sapienza di Roma, la prof. Camilla Perrone dell'Università di Firenze e il dott. Walter Vitali Direttore esecutivo di Urban@it)**

## Riferimenti

- Circular economy [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)
- Cities of Tomorrow [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/conferences/urban2014/doc/report\\_cities\\_of\\_tomorrow\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/urban2014/doc/report_cities_of_tomorrow_2014.pdf)
- DEF 2015 [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0106.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0106.html)
- PNR 2015 [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/SEZIONE\\_III\\_-\\_PNR\\_10\\_Aprile\\_xdeliberatox\\_on-line.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/SEZIONE_III_-_PNR_10_Aprile_xdeliberatox_on-line.pdf)
- Appendice PNR [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/APPENDICE\\_PNR\\_10\\_Aprile\\_xdeliberatox\\_on-line.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/APPENDICE_PNR_10_Aprile_xdeliberatox_on-line.pdf)
- All. Infrastrutture [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/Allegato\\_infrastrutture.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Allegato_infrastrutture.pdf)
- All. Kyoto [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/Allegato\\_Ambiente\\_DEF\\_xdeliberatox\\_on-line.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Allegato_Ambiente_DEF_xdeliberatox_on-line.pdf)
- Europe 2020 [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm)
- PON METRO [http://www.dps.gov.it/it/programmazione\\_1420/PON\\_Metro/index.html](http://www.dps.gov.it/it/programmazione_1420/PON_Metro/index.html)
- Ri.U.So. [http://www.awn.it/attachments/article/731/CNAPPC\\_Piano\\_Nazionale\\_per\\_la\\_Rigenerazione\\_Urbana\\_Sostenibile.pdf](http://www.awn.it/attachments/article/731/CNAPPC_Piano_Nazionale_per_la_Rigenerazione_Urbana_Sostenibile.pdf)
- SEN 2013 [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314\\_Strategia\\_Energetica\\_Nazionale.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/20130314_Strategia_Energetica_Nazionale.pdf)
- PAEE <http://www.energiaenergetica.enea.it/doc/paee/PAEE-2014-definitivo.pdf>
- URBACT <http://urbact.eu/>
- URBAN INNOVATIVE ACTIONS [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/activity/urban/urban\\_innovative\\_actions.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/urban/urban_innovative_actions.pdf)
- G124 <http://renzopianog124.com/>

## **La rigenerazione come opportunità** (pv, 02.10.2015)

### **1. Assunzioni preliminari**

Due assunzioni preliminari sulla base delle quali impostare i temi e le azioni della rigenerazione.

a) *il suolo è un bene comune*, va rigenerato e riusato per non consumare nuovo suolo extraurbano (agricolo, naturalistico e ambientale); in particolare, la Lombardia riconosce il suolo agricolo quale spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela delle biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale (LR 25/2011 di modifica della LR 31/2008 TU Agricoltura); l'aggiornamento alla legge regionale quadro per l'agricoltura associa dunque al suolo agricolo una serie di "valori" che contribuiscono a rappresentarlo come sistema complesso nei confronti del quale il "consumo" per scopi diversi dall'agricoltura introduce effetti controproducenti.

b) *il degrado, le patologie e i rischi ambientali e territoriali si devono trasformare da problema in opportunità*, occasione strategica e strutturale di rigenerazione della città, dei paesaggi e dei territori.

### **2. La rigenerazione: due caratteristiche, tre livelli**

La rigenerazione presenta due caratteristiche specifiche: multidimensionalità e multiscalarità.

#### *Multidimensionalità*

Rispetto alla triplice accezione di rigenerazione ambientale, economica e sociale. La rigenerazione urbana è concetto diffusosi in tempi recenti; tuttavia, possiamo affermare con ragionevolezza che si differenzi in maniera sostanziale da quella che abbiamo per lungo tempo definito riqualificazione urbana. Infatti, mentre quest'ultima è un progetto di natura essenzialmente disciplinare (urbanistico e architettonico), la rigenerazione urbana si configura come un progetto sociale ed economico, ancora prima che disciplinare; che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, infill, nuove funzioni, welfare materiale); energetiche (standard, materiali); ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici); economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile); sociali (coesione, integrazione multi-etnica); istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo).

In Francia, Inghilterra, Olanda, Paesi tendenzialmente "centralisti", prevale l'orientamento sociale. In Italia, Spagna e Germania, Paesi tradizionalmente "decentralizzati", le azioni e le politiche locali sono prevalentemente mirate alla città e alla casa (orientamento urbanistico - edilizio), anche in rapporto a grandi eventi intesi come dispositivi in grado di accelerare le trasformazioni e la rigenerazione. I due gruppi di Paesi si caratterizzano dunque per politiche differenti: quelli del Nord prevalentemente orientate alla rigenerazione urbana; quelle dei Paesi del Sud alla riqualificazione urbanistico - edilizia.



### *Multiscalarità*

In rapporto alle diverse scale/geografie di riferimento

In particolare, per quanto attiene ai temi di rigenerazione trattabili alla scala di governo del territorio, è possibile indicare due macro famiglie/tipologie: rigenerazione territoriale e rigenerazione urbana (con qualche semplificazione, due scale dei fenomeni all'interno della multiscalarità possibile della rigenerazione).

### *I tre livelli della rigenerazione*

#### *Territoriale*

Le reti territoriali e il sistema degli spazi aperti (programmare politiche e azioni di contrasto alla fragilità idro – geologica).

#### *Urbana*

I sistemi e le reti urbane (le aree dismesse, le aree ferroviarie, le caserme quali opportunità di riuso urbano e di contrasto al consumo di suolo).

#### *Edilizia*

Il sistema edilizio – costruttivo (la scatola edilizia da rigenerare).

## **3. Le possibili leve**

Le tre possibili leve della rigenerazione.

### **a) Semplificazione strumentale e procedurale**

Se la rigenerazione configura un insieme di azioni di trasformazioni strategiche (con un consistente beneficio collettivo per i sistemi urbani e territoriali), appare opportuno proporre livelli di flessibilità e deroghe ai quadri normativi esistenti (ai diversi livelli). Anche sul modello delle “zone franche” europee.

Se appare condivisibile la sistematizzazione degli istituti e delle tecniche attuative (perequazione, compensazione, incentivazione), già ampiamente sperimentate e utilizzate alla scala locale, questi vanno certamente estesi alla scala territoriale della città contemporanea; la crisi rappresenta il momento per investire su mercato urbano, in una fase di scarsa attenzione alle politiche per la città, malamente intesa come oggetto di spesa pubblica e non come vera e propria infrastruttura economica, campo d'investimenti attraverso cui produrre crescita.

La città contemporanea rappresenta la grande calamita del futuro, in grado di dare risposta alle esigenze del welfare urbano (la casa sociale in primis), che in una fase di crisi può trasformarsi da problema in opportunità, volano per lo sviluppo del mercato urbano. Occorre quindi ripartire dalle città, per politiche e con misure appropriate.

### **b) Fiscalità di vantaggio e di contrasto (sia a livello regionale che locale)**

E' opportuno affiancare a nuovi strumenti e procedure un organico sistema d'incentivi, che vanno dalla *fiscalità di vantaggio* – in rapporto alle imposte dirette (Ires – Irap), alle imposte indirette (Iva) e ai tributi locali (Imu, oneri di urbanizzazione e bonifiche) – ai vantaggi di ordine procedurale in materia urbanistico- edilizia (accordi pubblico-privati, permessi di costruire convenzionati).

Va prevista anche una *fiscalità di contrasto* (di svantaggio), quanto meno su due fronti: per contenere il consumo di suolo (con oneri di urbanizzazione inversamente proporzionali a quelli previsti per gli interventi di rigenerazione, non alle densità di edificazione, trattamento che potrebbe introdurre effetti controproducenti e non desiderati); e per impedire l'inazione dei proprietari nel caso di aree e di edifici degradati, che determinano

rilevanti costi ambientali e sociali per la collettività (si veda il nuovo Regolamento Edilizio del Comune di Milano).

c) **Risorse per la rigenerazione** (sia europee sia nazionali); il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Jessica; il programma URBACT di prossima generazione, ecc.; ma anche le risorse dei piani/programmi di settore regionali e della programmazione comunitaria (UE) (es. Politica di coesione, misure del Programma di sviluppo rurale, Fondi per la riqualificazione energetica degli edifici, Risorse per la riqualificazione delle strutture del sistema scolastico, ecc.); interessante appare infine il Fondo per la rigenerazione urbana ipotizzato fra BEI e Comune di Milano.