ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

LUISS BUSINESS SCHOOL

RIGENERAZIONE URBANA E MERCATO IMMOBILIARE

a cura di

MARIO CERASOLI *e* GIANLUCA MATTAROCCI

2017

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

LUISS BUSINESS SCHOOL

RIGENERAZIONE URBANA E MERCATO IMMOBILIARE

a cura di
MARIO CERASOLI *e* GIANLUCA MATTAROCCI

coordinamento editoriale:
Gruppo di lavoro Roma TrE-Press

progetto grafico:
Chiara Amato

edizione:
Roma TrE-Press

Roma, gennaio 2018

ISBN:
9788894885644

Quest'opera è assoggettata alla disciplina Creative Commons attribution 4.0 International Licence (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.

Immagine di copertina: Pasquale Iaconantonio, *Roma Interrotta; The Continuum, 2016*

INDICE

ELISABETTA PALLOTTINO, *Prefazione* 4

MARIO CERASOLI, GIANLUCA MATTAROCCI, *Introduzione* 6

PRIMA PARTE

MARIO CERASOLI, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)* 10

GIANLUCA MATTAROCCI, *Interventi di rigenerazione urbana e valore degli immobili: il caso di Milano* 32

PAOLO URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista* 52

SECONDA PARTE

IL DIBATTITO 60

Interventi di:

ROSSANA CORRADO 61

ROSARIO MANZO 68

RAFFAELE ORIANI *Postfazione* 74

Gli Autori 76

Elisabetta Pallottino

Prefazione

Il Convegno Rigenerazione Urbana e Mercato immobiliare, che si è tenuto a Roma presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre il 19 gennaio del 2017, è stato un primo esito concreto della proficua collaborazione, già in corso da circa due anni, tra la LUISS e l'Università Roma Tre.

Si è trattato fin qui di una condivisione di interessi e di scopi che si è manifestata in particolare, nella partecipazione di Roma Tre al MAREF, Master in Real Estate Finance, organizzato dalla LUISS Business School: il nostro Dipartimento è impegnato nell'attività di formazione del Master sia con l'offerta di insegnamenti tecnici specifici (urbanistica e pianificazione territoriale, sostenibilità ambientale) che con il coinvolgimento attivo di Mario Cerasoli, urbanista e docente del Dipartimento di Architettura, nel Comitato Scientifico del Master.

Promuovere iniziative istituzionali congiunte, tra architetti, economisti e giuristi, come si è fatto nel Convegno di cui oggi si pubblicano gli Atti per i tipi della casa editrice del nostro Ateneo Roma TrE-Press, è un contributo sicuramente utile alla causa dello sviluppo sostenibile di città e territori. In questa direzione il Dipartimento si muove da tempo, incoraggiando azioni trasversali tra ricerca, formazione ed estensione della cultura accademica alla società. Le iniziative hanno attraversato molti settori disciplinari (soprattutto urbanistica, progettazione, tecnologia e restauro, quest'ultimo in particolare sul tema dei centri storici minori) con un occhio attento alle strategie di rilancio economico - alla riconversione del settore dell'agricoltura, alla green economy, all'efficienza energetica, ai nuovi flussi del turismo culturale, al mercato immobiliare, alle tecnologie per le smart city e le smart community - e senza perdere di vista l'obiettivo centrale del mantenimento delle identità e delle differenze dei luoghi, prima e specifica qualità del patrimonio culturale italiano.

Che non si tratti necessariamente di obiettivi tra loro conflittuali è stato recentemente dimostrato da un'esperienza virtuosa - tra quelle che erano state programmate nel 2013 dall'allora Ministro della Coesione territoriale Fabrizio Barca –, capace di far convivere felicemente il restauro qualificato degli edifici privati del centro storico de L'Aquila con il progetto di trasformazione in smart city del nuovo centro urbano ricostruito, un possibile modello per le future ricostruzioni delle aree urbane del Centro Italia distrutte dai recenti eventi sismici.

Nel Convegno sono stati discussi, da diversi punti di vista, obiettivi e strategie analoghi, in grado cioè di trasformare le conseguenze della crisi dei modelli urbani in opportunità concrete di rilancio e valorizzazione, da verificare soprattutto nei diversi contesti dei centri storici minori, che più di altri si prestano a sperimentare prospettive di conservazione e innovazione.

Un ringraziamento va agli autori di questo contributo di realismo illuminato: gli organizzatori del Convegno e curatori del volume, Mario Cerasoli e Gianluca Mattarocci, direttore del MAREF; Paolo Urbani, autore di un saggio sugli aspetti giuridici della rigenerazione urbana; Rossana Corrado, e Rosario Manzo, che hanno riportato i temi dibattuti nella tavola rotonda del Convegno, a cui tra l'altro hanno partecipato anche Giovanni Carrosio e Angelo Peppetti.

Mario Cerasoli e Gianluca Mattarocci

Introduzione

La crescita demografica e l'evoluzione dei modelli economici hanno portato ad una crescita della domanda di immobili a fini residenziali e commerciali e di conseguenza una crescita dimensionale delle città. Negli anni i progetti di sviluppo urbano che hanno interessato le principali città italiane hanno portato a rivedere il modello urbano originalmente programmato e alcuni immobili/aree hanno progressivamente perso la funzione per la quale erano state inizialmente programmate.

Le aree urbane centrali, grandi e piccole, storiche e non, stanno dimostrando da qualche tempo una straordinaria vitalità e una sorprendente capacità di mettere in atto strategie di rilancio. In tal senso, le città continuano a presentarsi come luogo privilegiato di crescita economica e di sperimentazione sociale e culturale e si rivelano oggi autonome protagoniste, inserendosi nei circuiti economici innovativi, attirando dall'esterno nuove risorse, finanziarie ed umane, ed incrementando flussi turistici e culturali.

Molte operazioni di riqualificazione di siti industriali e infrastrutturali sono state completate, producendo effetti positivi nell'attrarre nuove attività, investimenti e benefici in termini di miglioramento della qualità urbana. Allo stesso tempo, da più fronti si richiama l'attenzione anche sui piccoli centri, la vera armatura territoriale del nostro Paese, per il quali la diffusione delle tecnologie telematiche e le forme di produzione e comunicazione immateriale possono costituire un efficace strumento di rilancio e valorizzazione.

L'attuale congiuntura economica ha portato a ridurre il ruolo degli interventi pubblici a supporto di progetti di rigenerazione urbana a causa delle sempre più scarse risorse a disposizione per tali interventi. Gli attori privati hanno quindi assunto un ruolo rilevante per il successo tali interventi di recupero urbano sia attraverso il finanziamento di tali

interventi sia attraverso la creazione delle condizioni necessarie affinché l'intervento rigenerazione risulti efficace e massimizzi i benefici per tutta la collettività.

Il Convegno "Rigenerazione urbana e mercato immobiliare" che si è svolto presso il dipartimento di Architettura di Roma Tre il 19 Gennaio 2017 ha voluto fare il punto sulle relazioni e le opportunità che la rigenerazione urbana ha e può avere sul complesso mondo del mercato immobiliare, mettendo qui a confronto i punti di vista dell'Accademia con quelli dell'industry e delle istituzioni coinvolte. I relatori del convegno sono stati selezionati in modo fornire un quadro completo del tema dal punto di vista economico, giuridico e urbanistico e di presentare le posizioni in merito sia dell'accademia che dell'industry coinvolgendo operatori del settore bancario e del settore pubblico che rappresentano le principali controparti attive nel processo di rigenerazione urbana.

Il Convegno si inserisce nelle attività congiunte realizzate tra il Dipartimento di Architettura e la Luiss Business School nell'ambito del MAREF Master in Real Estate Finance.

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

LUISS BUSINESS SCHOOL

RIGENERAZIONE URBANA E MERCATO IMMOBILIARE

Le aree urbane centrali, grandi e piccole, storiche e non, stanno dimostrando da qualche tempo una straordinaria vitalità e una sorprendente capacità di mettere in atto strategie di rilancio.
In tal senso, le città continuano a presentarsi come luogo privilegiato di crescita economica e di sperimentazione sociale e culturale e si rivelano oggi autonome protagoniste, inserendosi nei circuiti economici innovativi, attirando dall'esterno nuove risorse, finanziarie ed umane, ed incrementando flussi turistici e culturali.
Molte operazioni di riqualificazione di siti industriali e infrastrutturali sono state completate, producendo effetti positivi nell'attrarre nuove attività, investimenti e benefici in termini di miglioramento della qualità urbana.
Allo stesso tempo, da più fronti si richiama l'attenzione anche sui piccoli centri, la vera armatura territoriale del nostro Paese, per il quali la diffusione delle tecnologie telematiche e le forme di produzione e comunicazione immateriale possono costituire un efficace strumento di rilancio e valorizzazione.
*Obiettivo del Convegno vuol essere fare il punto sulle relazioni e le opportunità che la rigenerazione urbana ha e può avere sul complesso mondo del mercato immobiliare, mettendo qui a confronto i punti di vista dell'Accademia con quelli dell'*industry *e delle istituzioni coinvolte.*
Il Convegno "Rigenerazione urbana e mercato immobiliare" si inserisce nelle attività congiunte realizzate tra il Dipartimento di Architettura e la Luiss Business School nell'ambito del MAREF Master in Real Estate Finance.

GIOVEDÌ 19 GENNAIO 2017

Aula "Adalberto Libera", Dipartimento di Architettura – Università Roma Tre, Largo G.B. Marzi, 10 – 00153 Roma

PROGRAMMA

16.30 – Apertura dei lavori, *Elisabetta Pallottino*
(Direttore del Dipartimento di Architettura, Università Roma Tre)

16.45 - Historical Small Smart City.
Il recupero dei centri storici minori,
tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie,
Mario Cerasoli – Università Roma Tre

17.15 - Interventi di rigenerazione urbana e valore degli immobili: il caso di Milano,
Gianluca Mattarocci – Università Roma Tor Vergata

17.45 - La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario. Problemi aperti nell'urbanistica consensuale,
Paolo Urbani - Università LUISS Guido Carli

18.15 – Tavola rotonda. Partecipano:
Rossana Corrado, Comune di Roma
Giovanni Carrosio, SNAI – Agenzia Coesione Territoriale
Rosario Manzo, Agenzia del Demanio
Angelo Peppetti, ABI Associazione Bancaria Italiana

19.15 – Chiusura dei lavori

Master MAREF Real Estate Finance

PRIMA PARTE

MARIO CERASOLI, *Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)*

GIANLUCA MATTAROCCI, *Interventi di rigenerazione urbana e valore degli immobili: il caso di Milano*

PAOLO URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*

Mario Cerasoli

Historical Small Smart City.

Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)

Abstract IT

In tempi di crisi del settore immobiliare e arresto della crescita urbana, le politiche urbanistiche hanno l'opportunità e il compito di rivitalizzare i centri storici. Grazie alla loro (storica) funzione di presidio territoriale in chiave socioeconomica e ambientale, i centri storici possono e devono giocare un ruolo decisivo nel riequilibrio del territorio, invertendo le tendenze (ormai già storiche) alla concentrazione urbana e metropolitana e riattivando le economie locali.

Due fattori aggiuntivi di evoluzione nelle pratiche del recupero urbanistico posso agevolmente contribuire a raggiungere questo obiettivo: la "modulazione della tutela" e le nuove tecnologie.

Le nuove tecnologie delle comunicazioni digitali, la possibilità di "spostare" dati e informazioni invece della gente, energia sempre più pulita grazie alle fonti rinnovabili, costituiscono una rinnovata opportunità per vivere e abitare nei centri storici minori.

Così, se da un lato è importante proteggere queste realtà nell'ambito del paesaggio culturale in cui sono inseriti, dall'altro possiamo ripensarli in chiave smart, identificando le possibilità di rivitalizzazione e di rigenerazione sostenibile.

Abstract EN

In times of crisis of real estate sector and stop of urban growth, urban planning policies have the opportunity and the task of reviving the historical centres. Due to their (historical) function of territorial presence in key socio-economic and environmental, the historical centres can and must play a decisive role in the rebalancing of the territory, reversing the trends (almost also historical) to urban concentration and metropolisation and reactivating the local economies.

Two additional factors of evolution in the practice of urban recovery can usefully contribute to this overall goal: the "modulation of the protection" and the new technologies.

The new technologies of digital communication, the ability to "move" data and information instead of people, more and more clean energy thanks to renewable sources, constitute a renewed opportunity to live and inhabit the smaller towns.

So if on one hand it is important to protect these realities within the cultural landscape they are inserted, on the other they may be reconsidered in smart key, identifying possibilities for revitalization and sustainable regeneration.

1. Premessa: Perché parlare oggi di centri storici?

Viviamo da tempo un sostanziale arresto della crescita urbana. La crisi del 2008 ha lasciato ferite pesanti nel mercato immobiliare e tra gli operatori. Solo in alcune delle grandi città ci sono flebili segnali di ripresa mentre nel resto del territorio nazionale l'industria delle nuove costruzioni stenta – fortunatamente? – a ripartire.

Ciò mentre forse per la prima volta da molti decenni stanno cominciando a vacillare quei modelli insediativi culturalmente orientati al suburbio che hanno inesorabilmente interessato le aree di cintura delle grandi e piccole città, erodendo il territorio con vaste aree edificate a bassa o bassissima densità.

I dati degli osservatòri sul mercato immobiliare degli ultimissimi anni (ANCE, ISTAT) ci segnalano che si sta diffondendo una maggior attenzione alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente – grazie sia ai vari tipi di agevolazioni fiscali previste dallo Stato ma anche a quel provvedimento, fortemente discusso ma di fatto realmente perequativo, varato nel lontano 2009 dal Governo Berlusconi proprio come misura per il rilancio del settore edilizio appena entrato in crisi e che ha preso il nome di Piano Casa, che ha consentito l'ampliamento degli edifici esistenti contrastando, in maniera indiretta, le spinte alla nuova edificazione.

Sotto il profilo disciplinare, già dagli anni Novanta, con la pubblicazione della Seconda Carta di Gubbio[1] si è andato ampliando il

[1] Seconda Carta di Gubbio, 1990. ANCSA Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici.

concetto di storicità estendendolo anche a porzioni periferiche della città e al paesaggio.

Oggi, pertanto, i centri storici (minori e non) possono giocare un ruolo determinante nel riequilibrio del territorio, invertendo le tendenze (ormai anch'esse storiche) alla concentrazione urbana e alla suburbanizzazione metropolitana.

Le politiche (territoriali, economiche, sociali) hanno quindi il compito di riscoprire e valorizzare come la loro (altrettanto storica) funzione di presidio territoriale, anche in chiave socio-economica e ambientale sia fondamentale per garantire un futuro al nostro territorio.

2. Il ruolo futuro dei centri storici: un ossimoro o una opportunità?

Per cominciare a dare una risposta a questo quesito ci può venire in aiuto il vocabolario Treccani:

> ossimòro (alla greca ossìmoro) s. m. [dal gr. ὀξύμωρον, comp. di ὀξύς «acuto» e μωρός «stupido», con allusione al contrasto logico]. – Figura retorica consistente nell'accostare nella medesima locuzione parole che esprimono concetti contrari: lat. *concordia discors*, *festina lente*, *strenua inertia*; ital. una lucida pazzia, un silenzio eloquente, un tacito tumulto, il ghiaccio bollente.

Nonostante l'apparente contraddizione in termini, è proprio dai centri *storici* che oggi può arrivare una alternativa sostenibile ai processi insediativi in atto ormai da decenni e quindi ad un *futuro* del territorio.

I centri storici delle città, soprattutto di quelle più piccole, oggi possono contribuire a:

- invertire la tendenza allo svuotamento dei territori interni e alla concentrazione nelle grandi aree urbane (metropolizzazione), riducendo in tal modo il *gap* esistente oggi tra le cosiddette "aree interne" e le aree urbane principali;

- contenere la crescita dei suburbi e delle periferie, riqualificando e valorizzando il vastissimo patrimonio edificato esistente e diffuso nel territorio anche attraverso la ricostruzione della rete di centri urbani minori;
- ricostruire le connessioni (reali o virtuali) tra città e territorio, valorizzando tra l'altro la complessa identità storica delle città, soprattutto di quelle più piccole, delle zone agricole e delle aree naturali, dando seguito così a quanto fortemente sollecitato fin dal 1990 con la citata Seconda Carta di Gubbio.

Oggi "tutti" sono (apparentemente) d'accordo sul fatto che bisogna cambiare stili di vita e modelli di sviluppo: Serge Latouche, convinto sostenitore della *decrescita felice*; Zigmund Bauman, che ha descritto i drammi della società contemporanea globalizzata coniando la locuzione "società liquida"; fino a Jorge Maria Bergoglio, Papa Francesco, che nella sua Enciclica "*Laudato Si'*" contrappone all'attuale "crisi ecologica" la necessità di individuare una "ecologia integrata". Diversi punti di vista di un pensiero che si sta cominciando a diffondere a tutte le latitudini del Mondo.

Eppure, fatte salve alcune aree geografiche, in particolare negli Stati Uniti – dove i processi di suburbanizzazione si sono arrestati proprio a causa della crisi economica che viene datata a partire dal 2008 – nell'ultimo decennio almeno in Italia – ma anche nel resto del mondo industrializzato e in quello in via di sviluppo – il trend demografico vede le grandi aree urbane aumentare o solamente mantenere il numero di abitanti, che continuano a preferire le aree periferiche, inseguendo quel modello insediativo suburbanizzato che è la causa principale dell'ormai insostenibile erosione e "impermeabilizzazione" territoriale.

Per noi tutti, semplici cittadini, professionisti, ricercatori, oggi l'obiettivo principale deve essere allora rilanciare la cultura dei centri minori, riscoprendo una vita a velocità differenti, e aumentare l'*attraenza* dei loro centri storici – e non a caso si utilizza un sostantivo normalmente riferito agli esseri umani e alla loro bellezza.

Un obiettivo ambizioso, al quale, nel campo della pianificazione e programmazione territoriale e urbana, proficuamente possono contribuire tanto la "modulazione della tutela", evoluzione delle

pratiche di recupero urbanistico, quanto la diffusione delle tecnologie telematiche e le forme di produzione e comunicazione immateriale, che possono costituire un efficace strumento di rilancio e valorizzazione.

Se da un lato infatti è necessario tutelare i centri storici in quanto delicate realtà all'interno del panorama culturale in cui sono inseriti, dall'altro è finalmente possibile ripensarli in chiave *intelligente*, individuando nuove possibilità di rilancio socioeconomico integrato e di rigenerazione sostenibile.

3. Cos'è un centro storico?

L'esigenza di "definire" il centro storico e individuare modalità per la sua tutela si fa largo, in Italia, alla fine degli Anni Trenta.

Le cosiddette Leggi Bottai (nn. 1089 e 1497 del 1939), che costituiscono la prima volta in cui il legislatore si occupa di salvaguardia e tutela dei beni culturali, definiscono "centri storici" i "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale"[2]. Sono leggi innovative per l'epoca, anche se il concetto di tutela è ancora legato ad una "tutela passiva" che considera la conservazione del singolo immobile al di fuori contesto ambientale in cui esso è inserito.

Da allora fino ad oggi il dibattito disciplinare si è sensibilmente evoluto.

Le tappe fondamentali di questo dibattito sono (almeno) due: la Carta di Gubbio, del 1960, e la Legge 457 del 1978, che introduce il Piano di Recupero.

La Carta di Gubbio è l'esito del Convegno Nazionale per la Salvaguardia e il Risanamento dei Centri Storici, tenutosi nel settembre del 1960 per iniziativa di un gruppo di architetti, urbanisti, studiosi di

---

[2] Punto 3 dell'articolo 1 della Legge n. 1497 del 1939 "Tutela delle bellezze naturali" (abrogata). Oggi ripreso integralmente dall'art. 136 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

restauro, tra cui Antonio Cederna e Giovanni Astengo, che stava lavorando proprio al Piano Regolatore della città umbra, e di alcuni amministratori di diversi città italiane sensibili al tema, tra cui Ascoli Piceno, Bergamo, Ferrara, Genova, Perugia, Venezia.

Approvata all'unanimità, la Carta di Gubbio è una "*dichiarazione di principi sulla … salvaguardia e risanamento*" [3] dei centri storici con la quale si afferma per la prima volta la "*necessità del riconoscimento urgente e di una classificazione preliminare dei centri storici con l'identificazione delle aree che devono essere protette e risanate*"[4].

In particolare, "*rifiutati i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, della demolizione di edifici a carattere ambientale anche modesto, di ogni "diradamento" ed "isolamento" di edifici monumentali attuati con demolizioni nel tessuto edilizio, ed evitati in linea di principio i nuovi inserimenti nell'ambiente antico, si afferma che gli interventi di risanamento conservativo, basati su una preliminare profonda valutazione di carattere storico-critico, devono essenzialmente consistere in:*

> *a) consolidamento delle strutture essenziali degli edifici;*
>
> *b) eliminazione delle recenti sovrastrutture a carattere utilitario dannose all'ambiente ed all'igiene;*
>
> *c) ricomposizione delle unità immobiliari per ottenere abitazioni funzionali ed igieniche, dotate di adeguati impianti e servizi igienici, o altre destinazioni per attività economiche o pubbliche o per attrezzature di modesta entità compatibili con l'ambiente, conservando al tempo stesso vani ed elementi interni ai quali l'indagine storico-critica abbia attribuito un valore;*
>
> *d) restituzione, ove possibile, degli spazi liberi a giardino ed orto;*
>
> *e) istituzione dei vincoli di intangibilità e di non edificazione*"[5].

---

[3] Carta di Gubbio, 1960. ANCSA Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici.

[4] *Op. cit.*

[5] *Op. cit.*

Diciotto anni dopo la Carta di Gubbio, La Legge 457 del 1978, meglio nota come "Piano decennale per l'Edilizia Residenziale", sull'onda della crisi energetica ed economica degli Anni Settanta legata al petrolio, sposta per l'attenzione del Governo dalla espansione delle città e, fatto inedito, riserva ingenti risorse finanziarie al recupero del patrimonio edilizio esistente degradato e, soprattutto, dei centri storici. In particolare, la L. 457/78 introduce, all'articolo 28, un nuovo specifico strumento di pianificazione attuativa, il Piano di Recupero (PdR), di iniziativa sia pubblica che privata, che disciplina il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica.

Questo strumento è senz'altro frutto della evoluzione del dibattito disciplinare, che è passato definitivamente dal concetto di "monumento" singolo al contesto, attribuendo valore, per la prima volta in senso organico, al centro urbano antico visto nella sua interezza, esito di permanenze, stratificazioni, trasformazioni, sostituzioni.

Il Piano decennale, che in realtà è durato poi quasi 15 anni fino a tutto il 1993, ha visto dare la luce a numerosi Piani di Recupero e Piani Particolareggiati di centri storici in tutta Italia.

Oggi quindi possiamo definire il centro storico, inteso come bene culturale, bene economico e bene sociale, quell'ambito territoriale estremamente delicato, luogo di memorie collettive e individuali, dotato di una precisa identità urbanistica e un elevato valore storico e testimoniale riferibile sia al tessuto urbano che a elementi del patrimonio edilizio, sia di rilevante valore che minori (Cerasoli, 2010, 2015), da tutelare e valorizzare.

4. E i centri storici minori?

Non è semplice definirli.

Innanzitutto, è indispensabile definire i "centri minori", che sono quei centri situati in zone "lontane dai centri di offerta di servizi essenziali, quali istruzione, salute, mobilità, connettività, caratterizzare da processi di spopolamento e degrado"[6]. Centri situati in aree territorialmente dissestate, spesso di montagna, in cui si registrano situazioni di marginalità culturale, economica o sociale, caratterizzati da evidenti (e via via in aumento) difficoltà di comunicazione[7]. Ossia, centri appartenenti alle "aree interne" del territorio nazionale.

Degli 8.092 comuni italiani, 5.683 hanno una popolazione di meno di 5.000 abitanti, 2.131 di meno di 2.500, 1.948 di meno di 1.000 e 845 di meno di 500 (ISTAT, 2011).

Nel complesso, costituiscono il 70,2% del numero dei Comuni italiani, interessando un territorio che corrisponde approssimativamente al 54% del totale dell'Italia. Ma in questi comuni vive meno del 20% della popolazione nazionale. Una percentuale pressoché dimezzata rispetto a settanta anni fa.

Di "centri storici minori" invece se ne parla la prima volta durante il VI Convegno ANCSA tenutosi a Bergamo nel lontano 1971. Alberto Predieri, nella sua relazione[8], presenta una classificazione dei centri storici, suddividendoli in "centri storici delle grandi aree metropolitane", "centri storici minori" e "centri storici minori abbandonati". Nel definire i secondi, Predieri si riferisce a quei centri storici "inseriti in città in rapido sviluppo o anche stazionarie, originariamente sedi di importanti funzioni politico-culturali ed economicamente svolte nell'ambito di aree di cui costituiscono i punti nodali, oggi decaduti, ma di grande interesse storico, artistico, ambientale e di possibile interesse turistico-culturale".

---

[6] UVAL Unità di Valutazione per gli investimenti pubblici dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

[7] DDL 1942 del 2005, "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti".

[8] In: L. Seassaro (a cura di), "Una nuova politica per i centri storici. Atti del VI convegno nazionale ANCSA (Bergamo 7-9 maggio 1971)". ANCSA, Genova 1973.

Spaziando tra le diverse definizioni e mediando tra quelle "qualitative" e quelle "quantitative", possiamo affermare che sono centri storici minori i nuclei antichi di quei centri urbani che, complessivamente, vengono a contare fino a 30.000 abitanti e che appartengono alle cosiddette "aree interne" o "periferiche" del territorio nazionale.

Il ruolo potenziale dei centri storici minori nel riequilibrio territoriale si fonda allora su alcune risorse ben caratteristiche:

- la qualità urbana intrinseca: il tessuto urbano storico, prodotto della conoscenza e del sapere antichi e della azione del tempo, unisce elementi di qualità urbana raramente presenti nelle città contemporanee;

- la qualità del patrimonio abitativo minore: nei centri storici non solo gli edifici "nodali" (chiese, palazzi nobiliari, edifici specialistici) possiedono indiscutibili caratteri di qualità architettonica (ed edilizia) ma anche quelli del patrimonio di architettura minore, l'edilizia "povera", sia in termini di tecniche costruttive che di valori estetici;

- la dimensione alla "scala umana": i centri storici sono nati e si sono sviluppati sempre seguendo regole ben precise riguardo la loro crescita, basate sulle esigenze dell'uomo – e non dell'automobile;

- la qualità ambientale generale: il rapporto città-campagna in questi contesti si è sempre incentrato su un grande rispetto uomo-natura, legato alla consapevolezza che il sostentamento delle persone viene in primo luogo dal territorio;

- la diffusione capillare sul territorio: la rete di piccoli e piccolissimi comuni fonda le sue origini nella storia e nella tradizione italiana e ha sempre rappresentato il meccanismo più efficace di controllo sul territorio, garantendone la sicurezza.

Queste risorse costituiscono la base per avviare politiche organiche e integrate di valorizzazione dei centri storici minori e in genere delle aree interne, contrastando in tal modo l'inarrestato processo di suburbanizzazione che caratterizza il territorio nazionale.

5. Dinamiche insediative dei centri storici

Fin dalla seconda metà dell'Ottocento, nelle grandi città europee, a partire da Parigi, i centri storici sono oggetto di trasformazioni urbane rilevanti legate alle nuove esigenze di "confort" abitativo e di igiene ambientale portate avanti dalle neonate borghesie industriali. Trasformazioni che, non avendone allora consapevolezza, non tenevano conto degli aspetti di "storicità" del contesto urbano esistente e qualche volta neanche dei singoli edifici.

I centri storici, sia delle grandi ma soprattutto delle piccole città, sono di regola costituiti da un tessuto edilizio che, a parte le residenze della nobiltà e del clero, è semplice ed essenziale, laddove proprio quei requisiti di confort ambientale e di igiene che si cominciano a diffondere con la società post-industriale, sono sempre ai minimi – se non al di sotto di tali minimi.

Gianfranco Caniggia, nei suoi studi sulla evoluzione del tessuto urbano ed edilizio, ha esaurientemente ricostruito la formazione dei tipi edilizi. Nei piccoli centri storici, il tessuto era composto di case a schiera, di due o tre piani fuori terra, spesso con una bottega o un magazzino al piano terra, accompagnato, nei centri di crinale, da una cantina scavata nel sottosuolo, originaria cava di materiale di costruzione e poi luogo dove conservare le riserve alimentari.

Case dotate, quasi sempre, di una piccola pertinenza, un piccolo spazio aperto, un orto, che di fatto sostituiva anche i servizi igienici domestici, divenuti obbligatori in casa solamente dopo le nuove leggi sanitarie del 1924. Mentre nei piccoli centri rurali a tale scopo era destinata la campagna.

Case di fatto generalmente povere, abitate da gente umile, che, nei centri storici delle grandi città, sono state demolite per far posto a nuovi e allora moderni grandi e confortevoli edifici, espellendo materialmente gli abitanti originali, sostituiti dalle nuove classi borghesi, come nel caso dei *Grands Travaux* parigini o degli sventramenti fascisti di Roma.

Case che, soprattutto nei piccoli centri storici, chi ha potuto e quando ha potuto – in Italia a partire dall'immediato Secondo Dopoguerra – ha lasciato per andare a vivere in soluzioni abitative più confortevoli, anche solo simbolicamente più qualificate, nel tentativo di realizzare in tal modo una scalata sociale e affrancarsi dall'immagine di povertà da cui provenivano, inseguendo di fatto un mito insediativo – la casa unifamiliare con giardino – che, a partire dagli anni Sessanta, si è andato via via diffondendo in tutto il mondo occidentale – e non solo in quello – diffuso attraverso il "nuovo" grande mezzo di comunicazione di massa, la televisione.

Una migrazione interna quasi invisibile che la politica non ha saputo/voluto contrastare, portando avanti invece scelte che di fatto hanno aggravato la situazione, favorendo lo svuotamento di interi territori.

Una dinamica spontanea che ha interessato sia le grandi città ma anche quelle più piccole situate nelle immediate vicinanze delle prime e che ha prodotto, da un lato, quel fenomeno insediativo generalmente conosciuto come *sprawl*, il suburbio, vaste espansioni urbane a bassa o bassissima densità, una "villettopoli", per citare Marcello Vittorini, spesso illegale.

Mentre, dall'altro, ha determinato lo svuotamento dei centri storici, soprattutto quelli minori, che, solo nelle aree di cintura delle grandi aree urbane, sono stati progressivamente riabitati da famiglie di nuovi lavoratori immigrati, trasformandoli tuttavia in ghetti moderni.

Una dinamica complessa che, di fatto, ha spesso accentuato i fenomeni di degrado, sociale prima ancora che edilizio.

Volendo sintetizzare, ad oggi possiamo individuare una serie di criticità riferibili ai centri storici (minori e non):

- abbandono (volontario/inevitabile) da parte degli abitanti tradizionali;
- terziarizzazione estrema (commercio, ristorazione, uffici) / abbandono delle attività economiche (tradizionali e non);

- squilibri economici (eccesso/scarsità di turismo);
- mobilità carrabile incompatibile o critica;
- emarginazione rispetto a direttrici infrastrutturali e flussi di mobilità primari;
- degrado edilizio / degrado dello spazio pubblico;
- riduzione dotazioni servizi pubblici (uffici amministrativi, sanità, poste, ecc.);
- sostituzione degli abitanti tradizionali con nuovi (nuovi immigrati, attratti dall'offerta di alloggi a basso costo / intellettuali);
- degrado sociale / assenza di senso di appartenenza / tensioni tra gruppi;
- *gentrification* (riqualificazione e rinnovamento di zone o quartieri cittadini, con conseguente aumento del prezzo degli affitti e degli immobili e migrazione degli abitanti originari verso altre zone urbane[9]).

Qualsiasi politica di valorizzazione dei centri storici, soprattutto di quelli minori, deve pertanto muovere i passi proprio dalla conoscenza di queste dinamiche, costruendo soluzioni condivise e processi di riconversione culturale.

6. Recupero dei centri storici e mercato immobiliare

La riqualificazione, il restauro, la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente (storico e non) costituiscono una indiscussa opportunità di rilancio del settore delle costruzioni; ad esso va aggiunto il fatto che attivando politiche organiche di valorizzazione del territorio, rivolte al riequilibrio socio-economico, le opportunità di crescita sono

[9] Vocabolario Treccani della Lingua Italiana.

esponenzialmente maggiori a quelle dell'effimero (e oggi anche incerto) profitto legato all'investimento immobiliare sulla nuova costruzione.

E la sfida è proprio questa: ricostruire l'armatura territoriale a partire dalle *aree interne* del Paese!

I dati dell'Osservatorio Congiunturale sull'industria delle costruzioni dell'ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili del 2016 parlano chiaro.

Rispetto all'anno precedente gli investimenti nelle nuove costruzioni hanno registrato una (ulteriore) flessione (-3,4%).

Ma il dato più interessante è quello che riguarda la riqualificazione del patrimonio edilizio, che nel 2016 rappresenta il 37% degli investimenti del settore e registra una (continua) crescita (+1,7% rispetto all'anno precedente).

Se l'effetto della crisi del mercato immobiliare che si è registrata a partire dal 2008 ha portato alla contrazione nel numero di imprese occupate nel settore e alla quasi totale stasi nelle nuove costruzioni, il settore della riqualificazione e del restauro del patrimonio immobiliare dei centri storici sta progressivamente prendendo piede.

Anche se l'industria dell'edilizia in Italia non ha mai realmente abbracciato il vastissimo mercato dell'esistente perché probabilmente ancora legata alla cultura del nuovo, oggi è proprio dall'esistente che può emergere una reale possibilità di rilancio.

Indipendentemente dai dati sulle dinamiche immobiliari, che in ogni caso mostrano una tendenza molto promettente[10], va fatto notare come lo spostamento di rotta dalle nuove costruzioni al restauro e alla ristrutturazione comporterebbe, per le imprese, un indispensabile *upgrade* qualitativo, che comporterebbe un processo di qualificazione della mano d'opera e quindi la necessità di formare nuove (o antiche?) competenze nel settore dell'edilizia. Ma non solo.

---

[10] Si veda, al proposito, il Primo Rapporto sul Recupero Edilizio in Italia di Scenari Immobiliari – Istituto Indipendente di Studi e Ricerche del marzo 2017 (http://www.aspesi-associazione.it/public/files/2017/scenari-recupero.pdf)

Le politiche di valorizzazione e recupero dei centri storici minori innescherebbero l'avvio di azioni su fronti paralleli a quello dell'edilizia: nel settore della mobilità, delle infrastrutture, dei servizi pubblici, del terziario in generale fino alla produzione (artigianato, piccola industria ma anche agricoltura e allevamento). La riattivazione, in sostanza, di un layout economico integrato che verrebbe così a costituire la base per un rilancio sostenibile del territorio.

Un'occasione che non si può perdere.

7. Una strategia di intervento?

Quali dovrebbero allora essere i punti cardine di una strategia di intervento per il recupero e la valorizzazione, in chiave moderna, dei centri storici, soprattutto quelli minori?

Innanzitutto va specificato che, come in qualsiasi altra strategia che ha per oggetto il territorio e le comunità insediate, non può prescindere dall'essere frutto di una integrazione fattiva e partecipata tra la politica, luogo privilegiato delle decisioni, e la programmazione socio-economica, la pianificazione urbanistica, territoriale e del paesaggio, la programmazione delle opere pubbliche e la pianificazione della mobilità.

In questa direzione si muove l'Agenzia per la Coesione Territoriale (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2013, in sostituzione del precedente Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica) che da alcuni anni si occupa in particolare di "aree interne".

Nel campo degli studi urbani, grazie all'evoluzione disciplinare in tema di centri storici, il dibattito sul recupero ha registrato una ulteriore passo avanti negli ultimi quindici anni. A questo proposito non si può non menzionare il MIBACT Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e Turismo che, nel 2005, con il "Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO", redatto con il supporto del gruppo di ricerca di Ernst & Young

Financial Business Advisor S.p.A. coordinato da Paola Falini, elabora proprio il concetto di "approccio integrato" in grado di coniugare la necessità di tutelare e conservare i siti con le esigenze di sviluppo socio-economico dei relativi territori".

I criteri per la definizione delle politiche di tutela, recupero e valorizzazione per i contesti storici, soprattutto quelli minori, devono oggi scaturire da una serie di elementi che mettono insieme i progressi nel campo della ricerca interdisciplinare sul tema.

In particolare, ci si vuole concentrare su due elementi di evoluzione del dibattito:

- la "*modulazione della tutela*";
- l'utilizzo delle nuove tecnologie, sia a livello urbano (in una logica "*Historical Small Smart Cities*") che a livello edilizio (efficientamento energetico, domotica, ecc.).

8. La "modulazione della tutela"

Coerentemente con i principi stabiliti fin dalla Carta di Gubbio del 1960, la "*modulazione della tutela*" (Cerasoli, 2010, 2015, 2017), si basa su una scrupolosa analisi storico-critica che ha l'obiettivo di contribuire a definire una regolamentazione edilizia adatta a evitare di "congelare" il centro storico pur garantendone la sua protezione.

Applicata per la prima volta nel Piano di Recupero del Centro Storico di Formello (RM), adottato nel 2008 e, finalmente, giunto in fase di approvazione definitiva, la "*modulazione della tutela*" si esprime attraverso un insieme di regole di "appropriato comportamento" contenute nel piano, finalizzato a valorizzare il contesto urbano storico in senso moderno ma, al tempo stesso, rispettoso dei suoi valori storici, architettonici, artistici e culturali.

La "*modulazione della tutela*", pertanto, prevede la massima protezione di quella parte del patrimonio edilizio storico anche minore che, per consistenza, estetica ed usi, si è mantenuta sostanzialmente invariata fino ad oggi (rispetto, per esempio, alla situazione documentata da

descrizioni, mappe e catasti storici pre e post unitari) e, allo stesso tempo, pur nel rigoroso rispetto del valore della memoria storica, consente maggiori gradi di libertà nel recupero di quegli edifici, appartenenti al patrimonio minore, che già in passato sono stati oggetto di trasformazioni sensibili e che oggi mantengono solo un valore di "impronta urbana".

In tal modo si permetterebbero proprio in quel patrimonio di edilizia minore, priva di particolari qualità architettoniche ma ricca di valori identitari e storici – che tuttavia "chi ha potuto" ha abbandonato a partire dal Secondo Dopoguerra – quelle forme di ristrutturazione compatibili da un lato con il valore storico del contesto urbano e dall'altro con le mutate esigenze dell'abitare contemporaneo.

Senza così arrestare ingiustificatamente il corso della storia.

*9. Centri Storici e nuove tecnologie: verso un protocollo "*Historical Small Smart Cities*"*

Oggi, le "nuove tecnologie" ci offrono una grande opportunità per assicurare un futuro sostenibile ai centri storici (minori e non). Su questo tema, infatti, si sta conducendo una ricerca nell'ambito del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre[11], il cui obiettivo generale è proprio indagare le possibilità e le prospettive finalizzate ad aumentare la "attraenza" dei centri storici minori.

Quali sono le opportunità offerte dalle nuove tecnologie ai centri storici?

Ispirandoci a quelle strategie "intelligenti" che si cominciano ad utilizzare in contesti urbani contemporanei, sono stati identificati alcuni temi chiave meritevoli di un approfondimento specifico:

---

[11] Ricerca: "*Il recupero dei centri storici minori, tra* modulazione della tutela *e nuove tecnologie*", coordinatore: Mario Cerasoli.

- il miglioramento della gestione del trasporto pubblico e della mobilità privata (sistemi di monitoraggio, riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, traffico, miglioramento e razionalizzazione dei parcheggi, ecc.);
- la possibilità di ridurre il pendolarismo (telelavoro, part-time orizzontale, ecc.) e trasformare i modelli di mobilità (riduzione della mobilità "inutile", sostegno alle mobilità "dolci" e rispettose dell'ambiente, ecc.);
- il miglioramento complessivo della qualità dell'ambiente urbano (illuminazione intelligente, sistemi di informazione in tempo reale, arredi urbani, ecc.);
- il miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi (pubblici e privati) per i cittadini (e turisti);
- la micro-autonomia energetica (micro / mini impianti di produzione, impianti di riciclaggio, ecc.);
- il miglioramento della qualità degli alloggi (recupero / rigenerazione; retrofit energetico, domotica, ecc.);
- il monitoraggio remoto di edifici e spazi pubblici (stato della conservazione del patrimonio costruito, registro delle trasformazioni; prevenzione/mitigazione rischi naturali, ecc.);
- il miglioramento della sicurezza urbana;
- il governo partecipato e intelligente; la gestione collaborativa dei processi di governo e trasformazione urbana (e-government, smart-economy, ecc.).

Una città è "intelligente" quando è in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini valorizzando contesto in cui vivono, condizione che può essere facilmente applicata anche ai centri storici.

Già nel 2010 l'ENEA Ente Nazionale Energia e Ambiente, insieme ad altri partner accademici e industriali, ha lanciato un progetto, "City 2.0", per la realizzazione del prototipo di un'infrastruttura urbana basata su un sistema di illuminazione pubblica e totem informativi, in cui sono

stati integrati un sistema di monitoraggio del traffico, un sistema di controllo della flotta di veicoli elettrici, un sistema di rilevamento mobile di qualità ambientale, un sistema di comunicazione interattivo urbana tra cittadini e pubblica amministrazione incentrato sul patrimonio culturale e i processi culturali territoriali.

Nel 2012, il progetto ha portato ad una proposta interessante di applicazione, chiamata "Smart-Ring", per il centro storico de L'Aquila, la città gravemente colpita dal terremoto di aprile 2009.

I progetti pilota "intelligenti" per alcuni centri storici minori sono diversi. Tra questi si possono citare quelli per Chiari (Brescia), Tavagnacco (Udine), Oriolo Romano (Viterbo), Baronissi (Salerno).

Vanno tra gli altri segnalati due interessanti studi sperimentali[12]: il "Manuale per la riqualificazione energetica degli edifici del centro storico di Formello (Roma)", di Veronica Piacentini (2013, pubblicato negli Atti del 9° Congresso "Città e Territorio Virtuale" – Roma, 2013) e "Un progetto smart per il Centro Storico di Sutri (Viterbo)" di Franco Marzal Diaz (2014, pubblicato nella rivista ACE Architecture City and Environment).

Sulla base di queste esperienze, ci si è pertanto orientati allo sviluppo di uno strumento di supporto alle politiche per il recupero dei centri storici, soprattutto quelli minori, costituito da un protocollo "Historical Small Smart Cities", analogo a quelli sviluppati dalla LEED-GBC per gli edifici storici e per i quartieri ma orientato all'intero organismo urbano (storico e non) con particolare attenzione per i territori "fragili".

Il protocollo ha individuato una serie di ambiti tematici su cui dovranno concentrarsi le politiche locali, i piani e i progetti:

- mobilità sostenibile (pedoni / trasporto pubblico / trasporto privato; trasporto *on demand*);
- spazio pubblico (illuminazione, pavimentazione, arredo; sistemi di dissipazione del calore, ecc.);

[12] Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre.

- servizi e attrezzature pubbliche (quantità, localizzazione, dotazione "intelligente"; servizi pubblici accessibili e in rete, ecc.);
- smart-economy (turismo sostenibile e compatibile, valorizzazione produzioni locali, incentivazione dei consumi "chilometro zero", servizi alle imprese, ecc.);
- sicurezza (protezione da eventi atmosferici e naturali, eventi criminosi, ecc.);
- partecipazione e governo della città (comune on line, sistemi interattivi di comunicazione, ecc.);
- smart-environment (riduzione del fabbisogno energetico, mini produzione energetica, raccolta e riciclaggio rifiuti, reti tecnologiche unificate, fibre ottiche, wifi, ecc.);
- patrimonio edilizio (recupero ed efficientamento energetico, retrofit compatibile, consolidamento e prevenzione dei rischi, domotica…).

Questo protocollo, ancorché in fase di sviluppo, potrà costituire un efficace strumento di distribuzione delle risorse disponibili se adottato dal Governo, mediante l'Agenzia per la Coesione Territoriale, o dalle Regioni: i Comuni virtuosi che intenderanno seguire politiche di valorizzazione "intelligente" dei centri storici e presenteranno programmi, piani o progetti, potranno seguire questo protocollo, sulla cui base potranno altresì venire formate graduatorie (nazionale o regionali) per l'erogazione di contributi finanziari destinati a garantirne l'attuazione.

La via "smart" è forse la più grande opportunità disponibile oggi per rivitalizzare il vastissimo patrimonio di centri storici minori che abbiamo oggi in Italia e assicurare ad essi e ai relativi territori un futuro certo.

Bibliografia

AA.VV., *Carta di Gubbio*. In: «Urbanistica» n. 32 (dicembre 1960). INU Istituto Nazionale di Urbanistica. Roma, 1960.

AA.VV., *L'intervento pubblico nei Centri Storici: problemi sociali, giuridici, economici, architettonici e tecnici*. Edizioni di «Edilizia Popolare». Anno XX N. 110 gennaio-febbraio. Venezia. 1973. 460 p.

AA.VV., *Primo Rapporto sul Recupero Edilizio in Italia*. Scenari Immobiliari – Istituto Indipendente di Studi e Ricerche del marzo 2017 (http://www.aspesi-associazione.it/public/files/2017/scenari-recupero.pdf)

AA.VV., *Seconda Carta di Gubbio*. In: ANCSA Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici, *ANCSA 1960-1990: Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente. Atti del XI Convegno Congresso Nazionale ANCSA* (Gubbio, 26-28 ottobre 1990). Bergamo, 1990.

ARISTONE O., PALAZZO A.P., *Città storiche. Interventi per il riuso*. Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano. 2000, 208 p. ISBN 88-324-4146-2.

BAUMAN Z., *Futuro liquido. Società, uomo, politica e filosofia*. Albo Versorio, Milano, 2014. ISBN 978-88-97553-68-7.

BARBERIS W., *Ciudad urbótica contemporánea: urbanística y nuevas tecnologías en el espacio y los servicios urbanos*. In: «ACE: Architecture, City and Environment», 6 (17): 95-108, 2011.

BERGOGLIO J.M. (Papa Francesco), *Laudato Sii*. Lettera enciclica. Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2015

CANIGGIA G.F., MAFFEI G.L., *Lettura dell'edilizia di base*. Alinea. Firenze, 2008. ISBN : 886055182X

CERASOLI M., *La recuperación de los centros históricos menores, hacia las "historical small Smart Cities"*. In: «ACE: Architecture, City and Environment», 11 (33). pp 95-108. Barcelona, 2017.

CERASOLI M., RIZZO B., *Il futuro tecnologico dei centri storici*. In: CERASOLI M. (a cura di), *Libro degli Atti del 9° Congresso Città e Territorio Virtuale - Città Memoria Gente. Roma, 2-4 ottobre 2013*. Roma TrEpress, Università Roma Tre. Roma, 807-812, 2015. ISBN: 978-88-97524-15-1.

CERASOLI M., *Il recupero dei centri storici: la "modulazione della tutela"*. In: «Planum», 1-10, 2010. ISSN: 1723-0993.

COLETTA T., *La conservazione dei centri storici minori abbandonati. Il caso della Campania*. Tesi di dottorato in Conservazione dei beni architettonici, Dipartimento di Storia dell'architettura e restauro, Università "Federico II", Napoli, 2006.

FABBRI M., *L'urbanistica italiana dal dopoguerra a oggi: storia, ideologie, immagini*. De Donato Editore, Bari, 443 p. 1983. ISBN 88-326-4175-5.

FALINI P. (a cura di), *Il recupero rinnovato: esperienze e strategie urbane degli anni '80*. Edizioni Kappa, Roma. 309 p. 1986.

GABRIELLI B., *Il Recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*. Etaslibri, Milano. 1993. ISBN 88-453-0608-9. 364 p.

MARZAL DÍAZ F., *Un proyecto "Smart" para el casco histórico de Sutri*. In: «ACE: Architecture, City and Environment», 2017, Vol. 11, Núm. 33. Barcelona, 2017.

LATOUCHE S., Breve trattato sulla decrescita serena, Torino, Bollati Boringhieri, 2008. ISBN 978-88-339-1869-3.

PIACENTINI V. *Strategie di retrofit energetico di edifici storici dell'area metropolitana di Roma*. In: CERASOLI C. (a cura di), *Libro degli Atti del 9° Congresso Città e Territorio Virtuale - Città Memoria Gente. Roma, 2-4 ottobre 2013*. Roma TrEpress, Università Roma Tre. Roma, 845-858, 2015. ISBN: 978-88- 97524-15-1 180

SEASSARO L. (a cura di), *Una nuova politica per i centri storici. Atti del VI convegno nazionale ANCSA (Bergamo 7-9 maggio 1971)*. ANCSA, Genova 1973.

Gianluca Mattarocci

Interventi di rigenerazione urbana e valore degli immobili: Il caso di Milano

Abstract IT

La presenza di aree degradate all'interno di una città ha effetti negativi sul mercato immobiliare facendo diminuire la domanda di immobili limitrofi sia per locazione che per acquisto. Il contributo intende studiare la relazione tra la presenza di aree brownfield e andamento del mercato esaminando i dati della città di Milano. I risultati ottenuti evidenziano un peso significativo delle aree abbandonate nelle vicinanze (entro 2 km) sui prezzi e sui canoni di locazione e l'impatto risulta più rilevante per gli immobili residenziali e per i negozi.

Abstract EN

The existence of brownfield area inside a city has negative effects on the real estate market due to the decrease of the demand for real estate assets nearby for both the prices and rents. The paper evaluates the economic effect of abandoned real estate in the city of Milan and shows that the existence of brownfield areas nearby a real estate asset (distance lower than 2km) affects negatively its price and rent value. The type of asset considered affects the magnitude of the of the rent/price losses and those houses and shops are those that are more sensitive to brownfield areas.

1. Introduzione

Gli attuali contesti urbani si caratterizzano per la presenza di aree dismesse e abbandonate che non svolgono più la funzione economica per la quale erano state inizialmente sviluppate e si rende necessario un intervento di riqualificazione al fine di ripensare il potenziale utilizzo di tali spazi urbani (Dansero, 1993). Tali aree sono solitamente presenti nelle zone centrali della città e rappresentano investimenti immobiliari con buone prospettive di rendimento dato il valore rilevante della location in cui si trovano e la scarsità di zone libere con caratteristiche similari nella stessa zona (Greenberg e Schneider, 1995). Gli interventi di rigenerazione urbana prevedono la creazione di nuove aree

commerciali o di edilizia residenziale nelle aree precedentemente occupate da immobili abbandonati e solitamente al termine dell'intervento il mercato immobiliare dell'area registra una fase di crescita e espansione (Heberle e Wernstedt, 2006). La maggior parte delle economie sviluppate hanno definito delle agende / programmi finalizzati al recupero e alla riqualificazione di tali aree per rispondere alla sempre crescente domanda di edilizia abitativa senza ridurre ulteriormente le area destinate a servizi comuni e verde (i.a. Dixon e Adams, 2008).

La presenza di aree abbandonate in una città rende necessario un intervento in tempi ridotti da parte dell'autorità locali per prevenire che gli effetti negativi nel medio-lungo termine per la collettività derivanti dalla loro concentrazione nelle aree centrali del nucleo urbano. Con il passare del tempo, infatti, è possibile che gli individui si sentano incentivati a spostarsi verso le aree più esterne della città e il numero di aree in disuso è destinato a crescere (BenDor, Metcalf e Paich, 2011). La riduzione della domanda di immobili nelle vicinanze degli immobili degradati ha potenzialmente impatti rilevanti sul mercato immobiliare sia in termini di prezzo di mercato che di canone di locazione ma non esistono stime di dettaglio sulle perdite economiche per i proprietari degli immobili nelle vicinanze di aree abbandonate.

Il contributo presenta una rassegna della letteratura finalizzata ad evidenziare benefici e costi per gli sviluppatori immobiliari e per la collettività legati ad interventi di riqualificazione urbana rispetto a progetti di tipo greenfield (paragrafo 2). L'analisi empirica proposta prende in esame il comune di Milano e, utilizzando i dati relativi alle aree di degrado e abbandonate all'interno della città, studia la relazione tra l'andamento dei prezzi di vendita e dei canoni di locazione e la concentrazione di aree brownfield nelle vicinanze (paragrafo 3). L'ultimo paragrafo (paragrafo 4) sintetizza i principali risultati e le implicazioni in termini di pianificazione degli interventi di rigenerazione urbana

2. Rassegna della letteratura

Le scelte di sviluppo di nuove aree urbane attraverso progetti greenfield rispetto al recupero di aree urbane abbandonate si caratterizzano per costi differenti in capo allo sviluppatore immobiliare. Gli interventi di recupero urbano hanno, infatti, costi e tempi di esecuzione maggiori e meno prevedibili rispetto alla realizzazione di immobili in aree ex-novo e tale differenza è tanto più rilevante quanto maggiori sono i costi di bonifica dell'area e i vincoli imposti dall'amministrazione e dalla comunità per la realizzazione degli interventi di recupero urbano (Amekudzi, Attoh-Okine e Laha, 1997). Lo sviluppo di nuove aree invece permette di abbattere i costi dell'intervento e potenzialmente di massimizzare i margini di profitto anche in funzione dei minori vincoli gravanti sulla costruzione di nuovi immobili in aree precedentemente non destinate a sviluppi edilizi (Lubell, Feiock e Ramirez de la Cruz, 2009) e, a differenza delle operazioni di recupero urbano, la progettazione dell'opera può essere fatta senza considerare gli eventuali problemi di sostenibilità e coerenza con il contesto urbano pre-esistente (Dixon, 2007)

Le imprese di edilizia attive nelle operazioni di rigenerazione urbana soffrono, a parità di altre condizioni, anche di un maggiore razionamento del capitale da parte degli intermediari che può non permettere di sviluppare un numero congruo di progetti. Gli investimenti di tipo brownfield sono ritenuti dai finanziatori più opachi e la scelta di concedere credito per tali operazioni espone, a parità di altre condizioni, ad un maggiore rischio di insolvenza della controparte (Wernstedt, Meyer, e Alberini, 2006).

I potenziali vantaggi per i costruttori legati allo sviluppo di nuove aree devono essere contemperate con le esigenze della collettività che, in molti casi, può trarre maggiori vantaggi dagli interventi di recupero rispetto allo sviluppo di nuovi progetti urbani in aree precedentemente non occupate (De Sousa, 2003). I principali fattori da prendere in considerazione sono legati a:

- la pianificazione della mobilità;
- la sanità pubblica;
- la sicurezza;
- gli impatti occupazionali;
- l'erogazione dei servizi pubblici di base.

La scelta di effettuare interventi di riqualificazione urbana ha potenzialmente esternalità positive per la collettività in contesti urbani organizzati ed efficienti in cui si è pianificato di sviluppare una serie di servizi di mobilità collettivi. La scelta infatti di non ampliare eccessivamente l'area urbana e sfruttare in modo razionale le aree abbandonate può aumentare la convenienza ad utilizzare mezzi di trasporto pubblico invece di veicoli privati e diminuire i problemi legati alla congestione del traffico e all'inquinamento (Northridge et al., 1999). Oltre a tali profili legati alla mobilità degli individui, la concentrazione delle comunità in aree limitate migliora la fruibilità di alcuni servizi collettivi per i quali i tempi dell'erogazione della prestazione hanno impatto rilevante sulla sua effettiva efficacia (i.a. servizi di pronto soccorso). La scelta di effettuare interventi di riqualificazione urbana permette inoltre di limitare, coeteris paribus, l'utilizzo del suolo e minimizza gli effetti potenzialmente negativi derivanti dall'utilizzo eccessivo del suolo per lo sviluppo di progetti immobiliari e i collegati potenziali danni per l'ecosistema (Edgens e Staley, 1999).

La rimozione delle aree degradate ha effetti positivi sulla qualità della salute pubblica non solo per l'inquinamento ambientale potenziale derivante da immobili in stato di abbandono realizzati con tecnologie precedenti e non ecologicamente compatibili (ad esempio amianto). Interventi di riqualificazione per immobili abbandonati anche se più costosi rispetto a progetti di sviluppo di tipo greenfield dovrebbero quindi considerare le potenziali esternalità positive legate alla scelta di abbattere e riqualificare strutture che potenzialmente possono causare danni alla collettività con il passare del tempo (Greenberg et al., 2001).

Gli interventi di rigenerazione urbana permettono di ridurre il numero di unità immobiliari abbandonate che potenzialmente hanno effetti negativi sul valore dell'area in funzione dei maggiori rischi collegati al

degrado dell'area e all'aumento della criminalità. La presenza di immobili abbandonati risulta infatti strettamente collegata con il degrado urbano e la criminalità anche se essa non rappresenta l'unica condizione necessaria per lo sviluppo di tali problemi sociali che possono interessare la collettività (Ross e Mirowsky, 1999).

I progetti di sviluppo immobiliare determinano una crescita nel breve termine dei posti di lavoro collegati al progetto di recupero urbano che normalmente richiedono un set ampio di competenze diversificate per realizzare l'intervento. Al termine del processo di recupero possono inoltre crearsi le condizioni per una crescita stabile del livello di occupazione per attività di servizio rispetto all'immobile sviluppato e tali vantaggi si ripercuotono in un maggiore volume di entrate derivanti dalla riscossione dei tributi (Turvani e Tunin, 2009).

La scelta di effettuare interventi di recupero urbano permette anche di ridurre i costi legati all'erogazione di servizi pubblici alla collettività per un'amministrazione locale attraverso una concentrazione delle prestazioni nelle aree centrali. La scelta di de-localizzare al fuori del nucleo urbano originario impone infatti nuovi costi per l'amministrazione legati alla predisposizione delle infrastrutture (strade, fogne, servizi idrici, elettrici, etc…) necessarie a rendere fruibili le nuove aree che sono state sviluppate e all'offerta di servizi di base accessibili anche per i soggetti che risiederanno nelle nuove aree sviluppate (scuole, ospedali, trasporto pubblico, etc…). I costi derivanti dalla dispersione delle città (sprawling) possono risultare insostenibili per economie consolidate in cui il budget a disposizione dell'amministrazione che deve erogare il servizio è destinato a rimanere stabile o a decrescere nel tempo (Burchell et al., 1998).

3. Verifica empirica

3.1 Il campione

Il campione di analisi è stato costruito raccogliendo informazioni raccolte dall'osservatorio per il monitoraggio edifici e aree in stato di degrado nel comune di Milano (Tabella 1).

Tabella 1. Il censimento degli immobili in degrado nel comune di Milano

Tipologia area	N°	%	Municipio	N°	Municipio	N°
Negozi	10	5.81%	I	12	VI	8
Residenziale	40	23.26%	II	14	VII	8
Terziario	31	18.02%	III	11	VIII	25
Produttivo	60	34.88%	IV	52	IX	20
Aree libere e edifici rurali	31	18.02%	V	22		

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati del Comune di Milano

Milano di caratterizza per la presenza di un numero significativo di aree abbandonate (172 in totale) e l'incidenza maggiore è legata alle aree residenziali e produttive (rispettivamente 23.26% e 34.88%). I municipi di Milano caratterizzati da una maggiore presenza di aree abbandonate sono il IV, l'VIII, il V e il IX ma non esistono aree urbane prive di immobili degradati (minimo 8 aree degradate per municipio).

I dati relativi agli immobili degradati sono stati combinati con le informazioni relative all'andamento dei prezzi e dei canoni di locazione per area urbana all'interno di Milano raccolti per il periodo 2014-2016 (frequenza semestrale) utilizzando come database di riferimento i dati ufficiali pubblicati dall'agenzia del territorio (Tabella 2).

Tabella 2. Canone e prezzo medio a metro quadro per gli immobili a Milano

Prezzo medio a metro quadro						
Tipologia immobile	2014		2015		2016	
	I	II	I	II	I	II
Negozi	2100.63	2245.48	2227.11	2235.24	2221.99	2218.98
Residenziale	3546.81	3565.71	3541.16	3518.04	3493.28	3483.25
Terziario	2774.35	2777.63	2785.86	2785.20	2833.22	2628.80
Produttivo	1042.97	1043.75	1031.51	1025.00	1023.18	1016.32

Canone medio a metro quadro						
Tipologia immobile	2014		2015		2016	
	I	II	I	II	I	II
Negozi	10.46	11.34	11.27	11.23	11.15	11.17
Residenziale	11.64	11.55	11.41	11.34	11.31	11.28
Terziario	12.90	13.09	13.25	13.28	13.52	12.65
Produttivo	6.00	6.00	5.84	5.81	5.85	5.77

Fonte: elaborazione dell'autore su dati dell'Agenzie delle Entrate

I dati relativi agli immobili sono stati raccolti per le diverse aree urbane di Milano censite dall'agenzia del territorio (40) distinguendo per ogni area urbana i valori dei prezzi e dei canoni medi a seconda della tipologia, degli standard qualitativi e dello stato di manutenzione dell'immobile.

3.2 Metodologia

L'analisi dell'impatto delle aree degenerate sul valore degli immobili è stata realizzata costruendo una misura di concentrazione di aree degenerate all'interno dell'area urbana esaminata. La variabile considerata misura l'incidenza delle aree degradate nelle vicinanze dell'area rispetto al totale delle aree degenerate censite:

$$\%Degrado_i^{\alpha km} = \frac{N°Aree\ degradate_i^{\alpha km}}{\sum_{i=1}^{n} N°Aree\ degradate_i{}^{\alpha km}} \qquad (1)$$

dove l'indice assume valori compresi tra 0 e 1 e assume valori maggiori per le aree urbane che si caratterizzano per un maggior numero di aree degradate nelle vicinanze. Per definire i confini dell'analisi delle aree limitrofe sono state prese in esame definizioni diverse di aree limitrofe considerando il numero di aree degenerate nel raggio di n kilometri dal centro delle diverse aree urbane della città (con a compreso tra 1 e 3

km)[13]. Per definire il numero di aree degradate per ciascuna zona della città sono state calcolate le distanze di tale aree rispetto ai centri delle singole zone urbane. In formule:

$$Distanza_i = \sqrt{\left(Lgtd_{Degrado}\text{-}Lgtd_{Area}\right)^2 + \left(Lat_{Degrado}\text{-}Lat_{Are}\right.} \quad (2)$$

dove $Lgtd_{Degrado}$ e $Lat_{Degrado}$ sono rispettivamente la longitudine e la latitudine degli immobili abbandonati e/o in stato di degrado mentre $Lgtd_{Area}$ e Lat_{Area} sono la longitudine e la latitudine dell'area urbana esaminata.

La formula (1) è stata utilizzata per classificare le singole aree urbane in 4 quartili in funzione della percentuale di aree degradate presenti nelle vicinanze ed è stato effettuato un confronto sulla base di statistiche univariate tra i valori dei prezzi e dei canoni registrati per le singole aree per verificare se la presenza di tali aree abbia o meno effetti sul mercato delle locazioni e delle compravendite.

Al fine di valutare il contributo specifico dell'incidenza di immobili degenerati sul prezzo e sul canone di locazione è stato utilizzato anche un modello edonico (Rosen, 1974) considerando in modo separato i prezzi delle diverse categorie j di immobili (negozi, residenziale, terziario e produttivo). In formule:

$$P_{it}^{j} = \alpha + \sum_{k=1}^{m} \beta_i^k F_{it}^{kj} + \lambda_i DistCBD_i + \varepsilon_{it} \quad (3a)$$

$$P_{it}^{j} = \alpha + \sum_{k=1}^{m} \beta_i^k F_{it}^{kj} + \lambda_i DistCBD_i + \tau_i \%Degrado_i^{\alpha km} + \varepsilon_{it} \quad (3b)$$

[13] La scelta della distanza massima dall'area (3 km) non è rilevante ai fini dei risultati presentati perché per qualsiasi distanza maggiore di 2 km i risultati sono sempre coerenti indipendentemente dal valore selezionato.

$$C_{it}^{j} = \alpha + \sum_{k=1}^{m} \beta_i^k F_{it}^{kj} + \lambda_i DistCBD_i + \varepsilon_{it} \tag{4a}$$

$$C_{it}^{j} = \alpha + \sum_{k=1}^{m} \beta_i^k F_{it}^{kj} + \lambda_i DistCBD_i + \tau_i \%Degrado_i^{\alpha km} + \varepsilon_{it} \tag{4b}$$

dove il prezzo (P_{it}) e il canone (C_{it}) a metro quadro vengono studiati in funzione delle caratteristiche dell'immobile (F_{it}^k), della distanza rispetto al central business district della città $(DistCBD_i)$ e dell'incidenza di aree degradate $(\%Degrado_i^{\alpha km})$ nel raggio di a km. L'impatto delle aree abbandonate viene valutato considerando sia il contributo di tale caratteristica sulla capacità esplicativa del modello edonico sia confrontando il coefficiente τ_i con gli altri coefficienti del modello e misurando l'impatto economico della presenza di immobili degradati su prezzi e dei canoni di locazione.

3.3 Risultati

L'analisi dei prezzi e dei canoni degli immobili in funzione dell'incidenza di aree degradate non permette di evidenziare differenze significative in funzione della concentrazione di tali immobili nelle vicinanze (Tabella 3).

Le diverse aree sono state classificate in 4 categorie sulla base della concentrazione di immobili degradati nelle vicinanze utilizzando come criterio discriminante la distribuzione per quartili della variabile.

Tabella 3. Andamento dei prezzi e dei canoni di locazione in funzione della percentuale di immobili degradati nell'area

		Prezzo		Canone	
		Media	Dev.st	Media	Dev.st
Concentrazione immobili degradati in 1 Km	Minima	1589.67	818.49	6.57	2.64
	Medio-bassa	3397.01	2827.89	13.36	*11.29*
	Medio-alta	3163.40	2291.49	12.28	7.88
	Massima	2178.71	1481.96	8.72	5.23
	Totale	2658.97	2201.90	10.52	8.28
Concentrazione immobili degradati in 2 Km	Minima	2138.32	1854.72	8.67	6.13
	Medio-bassa	3412.46	2960.01	13.43	11.85
	Medio-alta	2687.03	1852.08	10.54	6.43
	Massima	1941.61	1122.21	7.79	3.75
	Totale	2658.97	2201.90	10.52	8.28
Concentrazione immobili degradati in 3 Km	Minima	1975.39	1712.49	8.15	5.79
	Medio-bassa	3065.86	2224.99	11.89	7.53
	Medio-alta	2780.89	2648.58	11.01	11.18
	Massima	2749.88	1868.21	10.82	6.64
	Totale	2658.97	2201.90	10.52	8.28

Fonte: Elaborazione dell'autore

Indipendentemente dall'ampiezza dell'area considerata (da 1 a 3 km), la semplice analisi dei prezzi e dei canoni medi e della relativa deviazione standard non permette di evidenziare una relazione tra incidenza delle aree degradate e le condizioni del mercato immobiliare. Tale risultato non è sorprendente in quanto le singole aree della città si caratterizzano per standard qualitativi degli immobili non confrontabili e, di conseguenza, un'analisi che non considera le specificità dei singoli immobili non è rappresentativa dell'effettivo andamento del mercato.

L'analisi della relazione tra i prezzi degli immobili e la presenza di aree degradate è stata, quindi, realizzata prendendo in esame le caratteristiche degli immobili e valutando il peso della presenza di tali aree nel raggio di alcuni chilometri dall'area esaminata (Tabella 4).

I risultati dimostrano che la presenza di immobili o aree abbandonate ha un effetto negativo sui prezzi se tali aree si trovano entro due chilometri rispetto agli immobili presi in esame. La presenza dell'x%

delle aree abbandonate ha un effetto economicamente significativo sul valore dell'immobile poiché il prezzo a metro quadro diminuisce di oltre 80€ per ogni 1% di aree abbandonate nell'area e di poco meno di 40€ per ogni 1% di aree nel raggio di 2 km. I risultati ottenuti non sono influenzati dall'anno considerato e sono sostanzialmente invarianti nel tempo.

L'analisi del mercato delle locazioni porta a risultati simili rispetto ai precedenti anche se l'impatto delle aree degradate ha una rilevanza economica differente (Tabella 5).

Tabella 4. Analisi dell'impatto delle aree di degrado sul prezzo degli immobili nel tempo

	2014-01				2014-02				2015-01			
DistCBD	-294.88 **	-291.27 **	-303.29 **	-304.31 **	-305.28 **	-300.48 **	-312.09 **	-314.23 **	-300.85 **	-296.92 **	-308.79 **	-310.26
%Degrado 1km		-82.79 **				-81.99 **				-84.08 **		
%Degrado 2km			-38.81 **				-38.83 **				-39.10 **	
%Degrado 3km				-9.35				-94.70				-9.49
Variabili di controllo	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
N° aree urbane	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Tipologie di immobili	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
R^2	0.66	0.67	0.66	0.66	0.67	0.67	0.68	0.67	0.66	0.67	0.67	0.66
	2015-02				2016-01				2016-02			
DistCBD	-304.38 **	-300.58 **	-312.02 **	-312.96 **	-309.24 **	-305.33 **	-317.03 **	-317.42 **	-300.16 **	-294.92 **	-308.75 **	-308.88 **
%Degrado 1km		-80.94 **				-82.88 **				-87.07 **		
%Degrado 2km			-37.78 **				-38.56 **				-37.76 **	
%Degrado 3km				-8.67				-8.27				-8.60
Variabili di controllo	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
N° aree urbane	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Tipologie di immobili	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
R^2	0.66	0.67	0.67	0.66	0.65	0.66	0.66	0.65	0.66	0.67	0.67	0.66

Fonte: Elaborazione dell'autore

Tabella 5. Analisi dell'impatto delle aree di degrado sui canoni di locazione degli immobili nel tempo

	2014-01				2014-02				2015-01			
DistCBD	-1.17**	-1.14**	-1.20**	-1.21**	-1.22**	-1.20**	-1.25**	-1.27**	-1.20**	-1.18**	-1.23**	-1.24**
%Degrado^{1km}		-0.36**				-0.36**				-0.37**		
%Degrado^{2km}			-0.17**				-0.18**				-0.18**	
%Degrado^{3km}				-0.05				-0.05				-0.05
Variabili di controllo	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
N° aree urbane	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Tipologie di immobili	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
R^2	0.53	0.54	0.54	0.53	0.55	0.56	0.56	0.55	0.55	0.56	0.56	0.55
	2015-02				2016-01				2016-02			
DistCBD	-1.21**	-1.19**	-1.24**	-1.25**	-1.22**	-1.12**	-1.17**	-1.18**	-1.17**	-1.14**	-1.20**	-1.21**
%Degrado^{1km}		-0.36**				-0.33**				-0.37**		
%Degrado^{2km}			-0.17**				-0.16**				-0.16**	
%Degrado^{3km}				-0.05				-0.04				-0.04
Variabili di controllo	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
N° aree urbane	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Tipologie di immobili	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
R^2	0.55	0.56	0.56	0.55	0.54	0.55	0.55	0.54	0.54	0.55	0.55	0.54

Fonte: Elaborazione dell'autore

I risultati dimostrano che la presenza di immobili o aree abbandonate ha un effetto negativo anche sui canoni di locazione se tali aree si trovano entro due chilometri rispetto agli immobili presi in esame. La presenza dell'x% delle aree abbandonate ha un effetto economicamente significativo sul valore dell'immobile poiché il canone mensile di locazione a metro quadro diminuisce di oltre 0.35€ per ogni 1% di aree abbandonate nell'area e di poco meno di 0.18€ per ogni 1% di aree nel raggio di 2 km. I risultati ottenuti non sono influenzati dall'anno considerato e risultano sostanzialmente invarianti nel tempo.

L'analisi per tipologia di immobile considerato permette di evidenziare alcuni interessanti differenze nella dinamica dei prezzi (Tabella 6) e dei canoni di locazione (tabella 7) in funzione della presenza di aree degradate. L'impatto maggiore sulla dinamica dei prezzi è legato al mercato residenziale per il quale la presenza dell'1% delle aree degradate nel raggio di un chilometro rispetto all'immobile valutato determina importi inferiori di circa 100€ a metro quadro rispetto ad altri immobili che non hanno tale problematica. La presenza di aree abbandonate nel raggio di due km dall'immobile ha un impatto meno rilevante (circa la metà) e la presenza di immobili critici a distanze maggiori non ha effetti sul prezzo. La tipologia di immobili meno influenzata dalle aree degradate sono gli immobili di tipo produttivo per i quali solo la presenza nelle immediate vicinanze ha un limitato impatto sui prezzi (meno di 20 € a metro quadro per ogni punto percentuale di immobili degradati nelle vicinanze).

Tabella 6. Impatto delle zone degradate sul prezzo a metro quadro per tipologia di immobile

	DistCBD	*%Degrado^{1km}*	*%Degrado^{2km}*	*%Degrado^{3km}*	*Variabili di controllo*	*N° aree urbane*	R^2
Generale	-290.62**	-80.84**			☑	*40*	*0.66*
	-302.17**		-37.90**		☑	*40*	*0.66*
	-303.74**			-9.24	☑	*40*	0.66
Residenziale	-380.01**	-100.27**			☑	*40*	*0.69*
	-392.42**		-47.75**		☑	*40*	*0.69*
	-394.98**			-9.88	☑	*40*	0.68
Negozi	*-251.41***	*-71.08**			☑	*40*	*0.61*
	*-261.33***		*-34.49**		☑	*40*	*0.61*
	*-265.45***			*-10.19*	☑	*40*	*0.60*
Terziario	-312.24**	-89.34*			☑	*40*	*0.41*
	*-323.06***		*-33.79*		☑	*40*	*0.41*
	*-316.21***			*-1.72*	☑	*40*	*0.40*
Produttivo	*-100.15***	*-17.69**			☑	*40*	*0.41*
	*-103.79***		*-10.44**		☑	*40*	*0.42*
	105.81			*-5.01*	☑	*40*	*0.41*

Fonte: Elaborazione dell'autore

Il mercato delle locazioni evidenzia un maggiore impatto della presenza di aree degradate nelle immediate vicinanze (1 km) sul canone di locazione degli immobili ad uso negozi e uffici rispetto al settore residenziale e il settore produttivo rappresenta sempre la realtà per la quale è meno rilevante l'incidenza di immobili problematici nelle vicinanze. L'impatto economico delle aree più vicine (1km) è molto più rilevante di quelle più lontane (2Km) e oltre una determinata distanza (3k) diventa irrilevante per qualsiasi tipologia di immobili.

Tabella 7. Impatto delle zone degradate sul canone di locazione a metro quadro per tipologia di immobile

	DistCBD	*%Degrado^{1km}*	*%Degrado^{2km}*	*%Degrado^{3km}*	*Variabili di controllo*	*N° aree urbane*	R^2
Generale	*-1.12***	-0.33**			☑	*40*	*0.54*
	-1.17**		-0.16**		☑	*40*	*0.55*
	*-1.18***			-0.04	☑	*40*	0.54
Residenziale	-1.16**	-0.34**			☑	*40*	0.67
	-1.20**		-0.17**		☑	*40*	0.68
	-1.23**			-0.05	☑	*40*	0.66
Negozi	-1.22**	-0.37*			☑	*40*	0.58
	-1.27**		-0.19*		☑	*40*	0.59
	-1.29**			-0.06	☑	*40*	0.58
Terziario	-1.24**	-0.37**			☑	*40*	0.46
	-1.30**		-0.14*		☑	*40*	0.46
	-1.27**			-0.01	☑	*40*	0.44
Produttivo	-0.52**	-0.09*			☑	*40*	0.41
	-0.54**		-0.05*		☑	*40*	0.42
	-0.54**			-0.02	☑	*40*	0.41

Fonte: Elaborazione dell'Autore

4. Conclusioni

Nel mercato immobiliare l'andamento dei prezzi e dei canoni di locazione è fortemente influenzato dalle caratteristiche dell'area in cui è ubicato l'immobile e l'eventuale esistenza di aree di degrado nelle vicinanze ha effetti negativi sulla domanda per quell'area. L'effetto negativo sui prezzi e sui canoni di locazione è abbastanza simile e le tipologie di immobili che subiscono maggiormente gli effetti negativi di tali aree abbandonate e degradate sono quelli a destinazione residenziale e i negozi.

I risultati ottenuti dimostrano che non solo esiste un interesse della collettività a minimizzare alcuni costi sociali e ad intervenire con progetti di recupero urbano ma esiste potenzialmente anche un vantaggio economico diretto per tutti i proprietari di immobili nelle aree limitrofe nel supportare interventi di riqualificazione urbana. I

minori canoni o il minore prezzo che caratterizza gli immobili vicini ad aree brownfield rappresenta un costo economico diretto sostenuto da alcuni membri della collettività che potrebbe essere evitato tramite politiche di intervento dello Stato o degli enti locali a supporto di interventi di rigenerazione urbana.

Un'analisi più dettagliata delle caratteristiche degli immobili abbandonati nelle vicinanze degli immobili che hanno subito una diminuzione del prezzo o del canone permetterebbe di valutare nel dettaglio quali sono le caratteristiche delle aree brownfield che causano una maggiore diminuzione della domanda. Tale analisi permetterebbe di costruire una gerarchia per l'intervento da parte dei soggetti pubblici per tutelare l'interesse della collettività e minimizzare le perdite per i proprietari degli immobili nelle vicinanze. Ulteriore informazione utile a valutare in modo completo l'effetto economico della presenza di aree degradate e abbandonate è legata ai tempi necessari per la locazione o la vendita dell'immobile che potrebbero risultare diversi rispetto alle altre aree della città e di conseguenza i proprietari degli immobili in tali aree potrebbero essere esposti non solo a perdite economiche legate al minore canone e prezzo a metro quadro ma anche ad un maggiore rischio dovuto alla scarsa liquidità dell'area.

Bibliografia

AMEKUDZI A.A., ATTOH-OKINE N.O. e LAHA S. (1997), *Brownfields redevelopment issues at the federal, state, and local levels*. In: «Journal of Environmental Systems», vol. 25, n. 2, pp. 97-121.

BENDOR T.K., METCALF S.S. e PAICH M. (2011), *The Dynamics of Brownfield Redevelopment*. In: «Sustainability», n. 3, pp. 914-936.

BURCHELL R., SHAD N., LISTOKIN D., PHILLIPS H., DOWNS A., SESKIN S., DAVIS J., MOORE T., HELTON D. e GALE M. (1998), *The Costs of Sprawl Revisited*. In: «TRCP Report» 39, Washington, DC, National Academy Press.

DANSERO E. (1993), *Dentro ai vuoti - Dismissione industriale e trasformazioni urbane a Torino*. Collana di studi e ricerche del

Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico di Torino, vol. 7, Libreria Cortina, Torino.

DE SOUSA C.A. (2003), *Turning brownfields into green space in the City of Toronto*. In: «Landscape and Urban Planning», vol. 62, n. 4, pp. 181–198.

DIXON T. (2007), *The Property Development Industry and Sustainable Urban Brownfield Regeneration in England: An Analysis of Case Studies in Thames Gateway and Greater Manchester*. In: «Urban Studies», vol. 44, n. 12, pp. 2377-2400.

DIXON T. e ADAMS D. (2008), *Housing Supply and Brownfield Regeneration in a post-Barker World: Is There Enough Brownfield Land in England and Scotland?*. In: «Urban Studies», vol. 45, n. 1, pp. 115-139.

EDGENS J. e STALEY S. (1999), *The myth of farmland loss*. In: «Forum for Applied Research and Public Policy», vol. 14, n. 3, pp. 29-34.

GREENBERG M., LOWRIE K., MAYER H., MILLER K.T. e SOLITARE L. (2001), *Brownfield redevelopment as a smart growth option in the United States*. In: «*Environmentalist*», vol. 21, n. 2, pp 129–143.

GREENBERG M. e SCHNEIDER D. (1995), *Hazardous waste site cleanup and neighborhood redevelopment: An opportunity to address multiple socially desirable goals*. In: «Policy Studies Journal», vol. 23, n. 1, pp. 105-112.

HEBERLE L. e WERNSTEDT K. (2006), *Understanding brownfields regeneration in the US*. In: «Local Enviroment», vol. 11, n. 5, pp. 479-497.

LUBELL M., FEIOCK R.C. e RAMIREZ DE LA CRUZ E.E. (2009), *Local Institutions and the Politics of Urban Growth*. In: «American Journal of Political Science», vol. 53, n.3, pp. 649-665.

NORTHRIDGE M.E., YANKURA J., KINNEY P.L., SANTELLA R.M., SHEPARD P., RIOJAS Y., AGGARWAL M. e STRICKLAND P. (1999), *Diesel exhaust exposure among adolescents in Harlem: a community-driven study*. In: «American Journal of Public Health», vol. 89, n. 7, pp. 998-1002.

ROSEN S. (1974), *Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition*. In: «Journal of Political Economy», vol. 82, n. 1, pp. 34–55.

ROSS C.E. e MIROWSKY J. (1999), *Disorder and Decay. The Concept and Measurement of Perceived Neighborhood Disorder*. In: «Urban Affairs Review», vol. 34, n. 3, pp. 412-432.

TURVANI M. e TONIN S. (2008), *Brownfields Remediation and Reuse: An Opportunity for Urban Sustainable Development*. In: Clini C. et al. (eds.), *Sustainable Development and Environmental Management: Experiences and case studies*, Springer, Verlang.

WERNSTEDT K., MEYER P.B. e ALBERINI A. (2006), *Attracting private investment to contaminated properties: The value of public interventions*. In: «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 25, n 2, pp. 247–369.

Paolo Urbani

La rigenerazione urbana: la posizione del giurista

Abstract IT

Il contesto giuridico di riferimento per le operazioni di rigenerazione urbana ha subito una forte evoluzione nel tempo e le diverse normative che sono state emanate hanno dovuto contemperare le esigenze della collettività con le esigenze dei privati. Il principale problema dal punto di vista giuridico è il disallineamento tra le esigenze della collettività e la normativa vigente che può limitare la capacità dei centri urbani di offrire i servizi richiesti dai cittadini.

L'Italia presenta caratteristiche distintive rispetto ad altre esperienze estere che rendono più complessi e di incerta attuazione gli interventi di riqualificazione urbana e non creano i presupposti per una programmazione di medio lungo termine degli stessi. Il successo di interventi di rigenerazione urbana in un contesto complesso come quello italiano presuppone una maggiore flessibilità della pianificazione per favorire accordi tra pubblico-privato e favorire la rinascita della città e delle aree abbandonate.

Abstract EN

The regulatory framework for brownfield investments is significantly changed over time and new rules were defined for satisfying public and private needs. The main legal issue is the misallingment between the legal framework and the citizen needs and the existing rules may avoid providing all the services requested by citizens.

Italy has some unique features with respect to the rest of the world that makes every brownfield investment more complex and riskier and do not allow to make a medium-long term planning. An increase in the probability of success for every type of re-development project in Italy van be achieved only with a more flexible urban planning that my support the rebirth of cities and disused site.

1. Premessa

RIGENERAZIONE URBANA è il titolo di apertura del Convegno: aggiungerei anche RIUSO E SOSTITUZIONE per dare il quadro complessivo di una esigenza di *modernizzazione* delle città del '900 che coinvolge ormai da tempo tutti i centri urbani e metropolitani almeno

dei paesi europei, accomunati dagli stessi risalenti fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione.

Accadimento non nuovo perché i fatti della storia si ripetono, dettati dalle esigenze dell'economia e della società: basti pensare a metà dell'ottocento ai grandi piani urbanistici di Parigi opera di Colbert e Haussmann, o alla Vienna di Francesco Giuseppe o ancora alla realizzazione dei grandi viali di Firenze per accogliere al meglio il ruolo di Capitale, solo per citare alcune delle rigenerazioni urbane di quel secolo che comportarono enormi demolizioni di centri storici e quartieri degradati, mura medievali, attraverso procedimenti espropriativi oggi impensabili e riassegnazione di aree edificabili secondo il disegno ordinatorio e innovativo dei piani urbanistici allora chiamati di "risanamento" a testimoniare che anche allora si poneva il tema della rigenerazione. Ricordiamo che nel 1886 fu approvata la prima legge sul risanamento dei centri storici.

Nel nostro paese si discute di questi temi almeno a partire dagli anni '90 quando finalmente nel 1992 la cosiddetta legge Ferrarini-Botta (l.179 art.16) introdusse il "programma integrato d'intervento" il primo strumento anche d'iniziativa privata cui il legislatore riconosceva un *favor* per la riconversione di aree industriali dismesse, edifici pubblici inutilizzati, aree ferroviarie, la cui destinazione era in palese contrasto con le nuove esigenze del rinnovo urbano. È da qui che inizia la riconsiderazione critica della rigidità del piano regolatore del '42 da un lato, e dall'altro il riconoscimento della piena legittimazione dei soggetti privati a concordare con il potere pubblico la migliore riutilizzazione di quelle aree e di quei volumi per ripensare, nell'interesse pubblico, intere parti di città ormai obsolete.

Ed è di quegli anni la legge sul procedimento amministrativo (l.241/90) che introduce (art.11) gli accordi procedimentali e quelli sostitutivi di provvedimento con gli interessi privati, proprio al fine di codeterminare attraverso l'accordo o meglio il contratto il miglior assetto condiviso degli interessi pubblici e privati. Perché l'accordo? Perché il provvedimento amministrativo è unilaterale e autoritativo mentre l'accordo pone le parti in posizione di parità, fissa chiaramente gli elementi dello scambio, stabilizza il rapporto e riduce le conflittualità. E non vi è dubbio che il consenso è legittimazione del potere. Oggi anche

il Consiglio di Stato avalla gli accordi *urbanistici* considerando legittimo l'uso di strumenti privatistici per finalità d'interesse pubblico.

2. Gli strumenti della rigenerazione urbana

Ho usato non a caso il termine "scambio" perché al centro di quel programma integrato che oggi possiamo chiamare "programma complesso" o più semplicemente "piano negoziato" vi era già il concetto dell'"*urbanistica contrattata*" a lungo avversata da molti urbanisti e giuristi formali, in contrasto proprio con la legge su procedimento amministrativo, nella quale – dovendo reinventare un pezzo di città – entra in gioco lo "scambio" tra volumetrie e opere pubbliche: le prime per garantire l'investimento da parte dei privati; le seconde, oltre gli standard urbanistici, per soddisfare gli interessi pubblici della collettività rappresentata, migliorare i luoghi di vita e di lavoro, sopperire alla carenza di dotazioni territoriali: qualcuno le ha chiamate forse oggi impropriamente "opere di mecenatismo". Ma sono queste che legittimano l'agire del potere pubblico a ripianificare quel territorio, operando quella *cattura di valore* che giustifica l'intervento di trasformazione urbana.

Si passa cosi *dall'urbanistica consensuale all'urbanistica "solidale"* ed è questo l'unico modo per raggiungere il risultato, poiché non può essere la astratta disposizione di piano che detta le prescrizioni urbanistiche inauditi gli interessi privati, poiché in questi casi particolarmente complessi – com'è è noto – se le scelte non sono remunerative per gli investitori, l'intervento non si realizza. Sociologi e politologi che hanno studiato il fenomeno anche in altri paesi hanno coniato termini molto significativi di questo processo: *scambi leali, non scambi sleali o scambi ineguali.*

Possiamo dire che a distanza di 25 anni dalla legge del 1992 i processi di rigenerazione urbana abbiano avuto un impulso particolare nel nostro paese? Vi è stato un processo di accompagnamento delle amministrazioni pubbliche, specie quelle locali, a favore di questo processo di *gentrification* o dobbiamo ammettere che vi sono ancora molti ostacoli alla messa a regime di questi interventi rigenerativi?

Provo qui solo ad elencarli.

- Il contrasto di queste proposte con le disposizioni del piano urbanistico redatto in anni nei quali il fenomeno della riconversione ancora non emergeva.
- La pluralità degli attori pubblici portatori d'interessi pubblici sovra locali (sovrintendenze, autorità di bacino, autorità ambientali, regione etc.) il cui consenso è presupposto all'approvazione delle proposte, ancor prima di quella del comune.
- La diffidenza delle amministrazioni all'uso degli accordi in luogo del provvedimento.
- La separazione tra politica e amministrazione che oggi "scarica" sul dirigente pubblico le eventuali enormi responsabilità civili (danno erariale) o penali (abuso di ufficio) a seguito della stipula dell'accordo.
- L'incertezza della effettiva disponibilità dei capitali privati ad ottemperare a tutti gli impegni contrattuali.

Per ognuna di esse si potrebbe a lungo argomentare ma non è questo il tempo ed il luogo per farlo.

3. Il progetto urbano

Detto delle difficoltà oggettive entriamo nel merito della filosofia della rigenerazione urbana che implica l'uso dello strumento del cosiddetto "progetto urbano" per usare un termine caro agli urbanisti.

Ebbene, diciamo subito che il progetto urbano implica una regia unica, la disponibilità totale delle aree interessate, e una caratterizzazione della proposta urbana.

Se vado indietro con la memoria e cerco d'immedesimarmi nell'idea del progetto urbano come lo intendono oggi gli urbanisti ho già ricordato la Parigi di Haussmann o la Vienna di Francesco Giuseppe per stare a quasi due secoli fa, e per venire agli anni trenta l'Eur e il quartiere degli impianti sportivi a Roma, o ancora il quartiere delle case popolari della Garbatella, ma anche il centro direzionale a Napoli, così Potsdamer Platz di Renzo Piano e Helmut Jahn a Berlino.

Tutti gli esempi che ho fatto hanno al fondo un elemento unificante: ripensare il passato e proiettarlo nel futuro. Così la demolizione del centro storico di Parigi, o l'abbattimento delle mura medievali a Vienna, per fare spazio alla città della borghesia, ma oggi anche il caso di Berlino.

Ma un altro elemento caratterizzante è quello della unilateralità del progetto: l'Esposizione universale, l'arena multifunzionale dello sport, oggi il grande centro direzionale degli affari di Napoli o il grande centro commerciale come a Berlino.

Passano gli anni, ma l'obiettivo è sempre quello: *ricostruire il costruito* secondo una visione del tempo, e lasciare il "segno" del potere pubblico o del grande potere privato.

Protagonista e presupposto di quelle esperienze da un lato il potere pubblico sia esso "regista" sia esso "consenziente" e, dall'altro, gli strumenti pervasivi e pregnanti come la potestà espropriativa (Parigi, Vienna, Roma) delle aree, o la disponibilità totale di queste da parte del potere privato (Berlino, Napoli).

Il progetto urbano non può convivere con l'individualismo proprietario. è la sua negazione.

I "nuovi" proprietari non sono gli attori ma sono i futuri fruitori del progetto urbano realizzato.

4. I limiti della disciplina urbanistica

E vengo all'urbanistica italiana come materia che conforma i suoli, ne disciplina l'utilizzo ma non si occupa del "governo" o della "gestione" nel tempo delle trasformazioni urbane.

Al centro per anni è stata posta la proprietà immobiliare privata e la sua valorizzazione edificatoria, la città pubblica veniva dopo. Quando si prese coscienza nel finire degli anni '50 che i piani particolareggiati di iniziativa pubblica non si sarebbero mai fatti – residuando solo le lottizzazione convenzionate nelle aree di espansione – grazie all'interpretazione dei giudici amministrativi si avallò l'idea che il centro abitato (le famose zone B) potesse crescere attraverso la licenza diretta premiando le imprese edilizie e l'individualismo proprietario

costruendo cosi la "città lineare" senza servizi e opere di urbanizzazione, mentre il comparto figura giuridica già prevista dalla legge del '42 rimase lettera morta perché avrebbe implicato la solidarietà necessaria di un gruppo di proprietari, alieni dal doversi sottomettere alla regia del consorzio dei proprietari.

La perequazione, diretta a sterilizzare la rendita fondiaria ed a coinvolgere intere aree e proprietari nel rigenerare quartieri degradati è stato un sogno di Stefano Pompei per decenni, oggi rimedio stentato per ripensare orribili quartieri frantumati e mettere al centro la città pubblica, le dotazioni territoriali, i servizi reali e personali.

Portogallo e Spagna fin dagli anni '40 hanno costruito i loro Piani Regolatori Generali (d'ora in avanti PRG) direttamente attraverso il metodo perequativo, per aree unitarie, accollo delle opere di urbanizzazione ai proprietari, mentre da noi ecco il progetto urbano che prova a "rimediare" agli errori del passato e ad intervenire per ripensare una città vivibile.

Ma è noto che non esiste nel nostro ordinamento alcun obbligo d'imporre al privato di procedere all'attuazione delle previsioni urbanistiche che gli riconoscano la trasformabilità dei propri beni immobiliari, e non è più pensabile l'espropriazione perché inaccessibile finanziariamente per i comuni e impopolare oggi, sul modello della Parigi di Haussmann.

Penso solo all'intervento a Roma nella zona di Giustiniano Imperatore (1998) ove il comune per convincere i proprietari ad abbandonare gli edifici da demolire perché in zona a rischio idrogeologico ed accettare il parcheggio in altra zona in attesa della ricostruzione, ha impiegato ad operazione finita dieci anni!

Ed allora torna in gioco il tema della regia unitaria. L'impresa edilizia con apporto finanziario acquisisce tutti gli immobili da rigenerare e propone un progetto di trasformazione in linea con i più moderni sistemi energetici e tecnologici e poi mette sul mercato la nuova proposta urbana. Non cambia la sostanza se dovesse trattarsi di aree dismesse, mutando solamente la dimensione del capitale e degli interventi. Alla rigenerazione si accompagna appunto il tema del mercato immobiliare.

Ma come compensare il plusvalore con le esigenze della città pubblica? È questo il tema dell'urbanistica moderna che stenta a trovare soluzioni di sistema.

"La proprietà obbliga" dice la costituzione tedesca, da noi il limite è quello della "funzione sociale" dell'art.42 costituzione il cui contenuto tuttavia varia in base al momento storico nel quale si colloca il regime della proprietà privata.

Il plusvalore catturato dalla PA attraverso gli oneri di costruzione della l.10/77 non è più sufficiente poiché si muove nella logica degli standard urbanistici *"al servizio dell'edificabilità"* delle *zone*, mentre le nuove frontiere della rigenerazione richiedono ben di più poiché sulla base delle esperienze di mille comuni è ormai certo che è *l'edificabilità riconosciuta che misura il quantum di dotazioni territoriali* necessarie alla riqualificazione degli *ambiti* individuati.

Il termine extra-oneri, il contratto, l'accordo, lo scambio edificatorio diventano cosi i parametri di valutazione per riequilibrare *vuoti e nuovi pieni* in una logica perequativa che tuttavia deve costituire uno stimolo all'intrapresa economica garantendo la *mixitè* degli interventi e delle destinazioni d'uso, altrimenti resta tutto sulla carta.

Scambi leali (e non sleali né ineguali) sono la base dell'urbanistica contrattata ove il contratto, come ho già ricordato, è il luogo d'incontro tra la volontà pubblica e quella privata cui la partecipazione pubblica può fungere da arbitro imparziale della trasformazione.

E a me, tuttavia, per citare un esempio, non pare che nel caso della Stazione Tiburtina di Roma si siano resi partecipi i residenti di un immenso quartiere degradato, dei milioni di mc che sarebbero stati realizzati nelle aree delle FFSS per ospitare la nuova BNL a compensazione delle opere viarie e della stazione realizzata in variante a PRG, in una zona nella quale più che volumi ci sarebbero voluti spazi pubblici e servizi.

E vengo all'ultima questione che riguarda il piano urbanistico che in questi casi non può pretendere d'interpretare il futuro perché i progetti di rigenerazione si manifestano in tempi e modi che non sono prevedibili mentre le prescrizioni urbanistiche ingessano situazioni che richiedono invece incontro tra domanda e offerta.

Se vogliamo effettivamente la modernizzazione delle nostre metropoli

– senza che questo pregiudichi ovviamente la tutela storico-artistica o ambientale dei luoghi – occorre pensare ad una maggiore flessibilità delle norme e in una parola accettare che il *software* possa girare più agevolmente sull'*hardware*, lì dove il primo sono la *mixitè* degli interventi edilizi e le dotazioni territoriali, ed il secondo è costituito dal piano regolatore la cui flessibilità, e con essa le sue direttive, sono condizione essenziale per favorire accordi pubblico-privato per la migliore rinascita delle città. Come ripeto spesso ai miei studenti: meno piano e più contratto, o meglio dal piano al contratto.

Ecco perché ritengo che aggiungerei al titolo del convegno: *Rigenerazione urbana dallo straordinario all'ordinario.*

Riferimenti normativi

Art 42 – Costituzione della Repubblica Italiana

Legge 15 gennaio 1885, n. n. 2892 - Legge per il Risanamento della città di Napoli

Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni - Legge urbanistica statale

Legge 28 gennaio 1977, n. 10 - Norme per la edificabilità dei suoli

Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme sul procedimento amministrativo

Legge 17 febbraio 1992, n. 179 - Norme per l'edilizia residenziale pubblica

SECONDA PARTE

Il dibattito

1. [SOSTENIBILITÀ]
   Da anni si parla di sviluppo sostenibile. E tutti sono (apparentemente) d'accordo sul fatto che bisogna cambiare stili di vita e modelli di sviluppo. Ma da oltre un decennio il trend demografico porta nuovi abitanti a vivere nelle aree periferiche delle grandi città. È pensabile invertire la tendenza? In base alla vostra esperienza nei diversi settori, questo cambiamento è in atto o possibile?

2. [INVESTIMENTI]
   Quali sono i margini di profitto che sono necessari perché gli investitori/finanziatori immobiliari possano spostare il baricentro delle loro attività principali dalla costruzione del "nuovo" al recupero e valorizzazione dell'esistente? L'intervento di supporto pubblico è strettamente necessario per avviare tali progetti? In caso, che tipo di supporto sarebbe auspicabile?

3. [RIGENERAZIONE]
   Il patrimonio di centri storici e in genere di centri minori ci viene invidiato da tutto il mondo. Oggi siamo in un momento storico in cui una tendenza al ritorno al territorio minore può essere agevolata da politiche di riequilibrio, a partire da un rilancio delle economie locali. Su cosa dovrebbe fondarsi una "intesa" tra operatori privati e istituzioni pubbliche per promuovere la rigenerazione urbana (ovvero il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente)?

Interventi di

- ROSSANA CORRADO
- ROSARIO MANZO

Rossana Corrado

1. [SOSTENIBILITÀ]

I modelli di urbanizzazione diffusa e le scelte di nuova residenzialità in aree esterne al centro urbano hanno determinato l'espansione di assetti territoriali cosiddetti "periurbani". Si può dire che la "periurbanità" stia tendendo sempre più a divenire una condizione stabile e permanente dei territori, superando l'originaria connotazione di fase transitoria verso la trasformazione di aree rurali e agricole in aree urbanizzate.

Che il fenomeno della periurbanizzazione sia in continua crescita è una realtà.

Secondo l'ultimo studio reso noto da Eurostat, il 41% della popolazione vive in aree urbane, il 35% nelle aree intermedie ed il 23% in quelle rurali. La aree classificate come periurbane hanno, in Europa, un'estensione territoriale di 48.000 kmq, pari a quella delle aree urbane ma con una densità e una popolazione complessiva pari alla metà. Si stima che il tasso di crescita di tali aree sia pari all'1,4% - 2,5% annuo: circa quattro volte il tasso di crescita delle aree urbane (0,5% - 0,6% annuo)[14].

Qualora tale fenomeno non rallentasse, nell'arco dei prossimi 30-40 anni, si registrerebbe un raddoppio dell'estensione del territorio periurbano, con conseguenze fortemente negative in termini di sviluppo sostenibile, per l'eccessivo consumo di suolo agricolo, il decadimento della qualità del paesaggio ed l'aumento della frammentazione delle reti ecologiche.

Ma perché percentuali sempre più alte di popolazione decidono di spostarsi dal centro alla periferia delle nostre città?

L'ampia dotazione di aree verdi e la bassa densità abitativa, parametri comunemente associati a più elevati livelli di qualità della vita, sono le motivazioni più frequentemente addotte. Tuttavia, la ragione determinante sembra essere quella economica: i valori immobiliari nelle

---

[14] "Peri-urbanisation in Europe: Towards a European Policy to Sustain Urban-Rural Futures", Berlino, 2011.

aree periurbane risultano nettamente inferiori rispetto a quelli nelle aree urbane e, nonostante, i costi collaterali di localizzazione (relativi, *in primis*, alle spese di pendolarismo con i centri urbani), sarebbe proprio l'aspetto della convenienza economica ad indurre a preferirle.

Appare difficile ipotizzare l'inversione spontanea di un *trend* il cui andamento, negli ultimi anni, complice la crisi economica globale, è risultato in costante crescita[15]. Tuttavia, si può pensare a misure di mitigazione del fenomeno che possano agire da *driver* verso un riequilibrio della dinamica in corso.

Da una parte, la predisposizione di un nuovo sistema di imposizione urbanistica. Come è noto, l'attuale sistema si basa sul pagamento di oneri relativi al costo di costruzione ed alle opere di urbanizzazione necessarie per rendere vivibile il contesto locale in cui la nuova costruzione si inserisce. Nel rispetto del "principio di causalità", il nuovo sistema contributivo potrebbe invece prevedere un'imposizione ulteriore relativa al costo ed alla manutenzione delle infrastrutture di collegamento con il centro urbano, addizionato del costo degli eventuali interventi di riduzione degli impatti ambientali connessi alla realizzazione delle stesse. Oneri che ad oggi sono "democraticamente" esternalizzati sull'intera comunità e che potrebbero invece gravare sull'utenza in base ad un criterio di proporzionalità.

Dall'altra, bisognerebbe agire a favore di un'implementazione della capacità attrattiva delle nostre città. Nel settembre 2015, la Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, declinata in 17 obiettivi fondamentali. Uno di tali obiettivi è proprio «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili». A tal fine, assumono un ruolo determinante le politiche di rigenerazione urbana, che sarebbe opportuno far ripartire innanzitutto dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Per esempio, a Roma, una discreta parte di tale patrimonio è costituita dalle aree militari: la loro superficie totale si estende per oltre 1.800 ha,

---

[15] Si rammenta quanto ancora "formalmente" riportato all'art. 1 della vigente legge urbanistica nazionale in merito alla funzione del Ministero competente in materia di disciplina dell'attività urbanistica che è anche quella di «favorire il disurbanamento» e «frenare la tendenza all'urbanesimo». Ma, ovviamente, pur nell'inerzia del Legislatore, la realtà dei territori italiani dal 1942 ad oggi è radicalmente mutata.

occupando l'1,4% del territorio comunale, con una consistenza edilizia di oltre 11 milioni di mc. Il 27% di tali volumi, oltre 3 milioni di mc, è concentrato nella Città storica. Nell'agosto 2014, Comune di Roma, Ministero della Difesa e Agenzia del Demanio hanno sottoscritto un Protocollo di Intesa «per la razionalizzazione e la valorizzazione di immobili militari presenti nel territorio capitolino», avente ad oggetto, in particolare, sei immobili[16] con localizzazioni e caratteristiche diverse ma tutti dotati di notevoli potenzialità strategiche in termini di soddisfacimento della domanda di nuovi spazi per la città pubblica e non solo (attività e residenze). Attualmente, l'Amministrazione sta lavorando, in partecipazione con la cittadinanza, alla complessa riconversione di tali aree che potrà fare da volano per un processo allargato di riqualificazione di intere porzioni di tessuto urbano.

In un'ottica competitiva, le nostre città, per risultare più attrattive, dovrebbero inoltre investire sulla qualità del prodotto edilizio, anche attraverso la promozione di interventi di vera e propria sostituzione urbanistica, ovviamente laddove i limiti derivanti dal principio di tutela lo consentano. A tal riguardo, prima che sulla semplificazione e sulla velocizzazione delle relative procedure amministrative, bisognerebbe agire su un piano ideologico, sfatando quelle resistenze culturali che interventi di tale natura, ancora oggi, suscitano nell'opinione pubblica.

In ogni caso, la città deve riuscire a stare al passo con i cambiamenti sociali, che nella nostra epoca storica sono quanto mai repentini, garantendo una reale propensione alla *trasformazione*, anche temporanea, attraverso una maggiore flessibilità nei cambiamenti di destinazione d'uso e nel frazionamento degli immobili.

---

[16] Costituiscono oggetto del Protocollo di Intesa i seguenti immobili in uso al Ministero della Difesa:

1) Caserma Ulivelli, via Trionfale 7400;
2) Caserma Ruffo, via Tiburtina 780;
3) Caserma Donato, via del Trullo 533
4) Stabilimento Trasmissioni, Viale Angelico 19;
5) Direzione Magazzini del Commissariato, via del Porto Fluviale;
6) Forte Boccea e aria libera adiacente, via Boccea 251.

2. [INVESTIMENTI]

A giudizio di chi scrive la questione andrebbe posta in altri termini.

In un sistema competitivo come quello in cui viviamo, l'obiettivo fondamentale cui tendere dovrebbe essere quello del raggiungimento dell'equilibrio di tutti gli interessi, sia pubblici che privati, coinvolti nelle operazioni di valorizzazione.

Ma non può esserci valorizzazione senza prima *investimento*.

Pertanto, sarebbe più utile chiedersi quali misure potrebbero essere adottate, da ciascuno degli attori presenti sulla scena immobiliare, ai fini della convenienza economica ma anche sociale ad attuare interventi di recupero dell'esistente.

Dal lato dei promotori immobiliari, sarebbe opportuno puntare maggiormente sulla qualità dell'offerta, con un investimento sull'esistente almeno pari a quello sul nuovo, in termini di caratteristiche fisiche ma anche prestazionali, ad esempio attraverso l'applicazione di nuovi modelli di gestione immobiliare, come il cd. BIM (*Building Innovation Modelling*), sistema informatizzato per la manutenzione programmata di strutture ed impianti.

Sul versante pubblico, da parte del Legislatore, potrebbe rivelarsi determinante la previsione di un potenziamento degli incentivi per il recupero delle abitazioni con stabilizzazione delle detrazioni fiscali per interventi di efficientamento energetico e sicurezza statica. Sarebbe auspicabile l'introduzione di un ulteriore incentivo diretto ad interventi di *retrofitting* e messa in sicurezza di interi complessi immobiliari[17], promuovendo in tal modo politiche più concrete di prevenzione del rischio sismico. Tali provvedimenti andrebbero comunque "sistematizzati" all'interno del nostro ordinamento giuridico, e non

[17] Nel nostro Paese, secondo dati recenti resi noti dalla Protezione Civile, sono circa 6 milioni gli edifici localizzati in zone ad alta sismicità.

limitati alla programmazione finanziaria annuale, alla stregua di misure straordinarie "a tempo"[18].

Infine, in sinergia con i provvedimenti normativi di incentivazione fiscale potrebbe agire la propensione al credito da parte delle banche. Nel corso dell'ultimo anno, in virtù della politica monetaria espansiva della Banca Centrale Europea, si è potuto osservare un notevole abbassamento generale dei tassi di interesse. Ai fini della ristrutturazione edilizia, la formula del prestito risulta ancora preferita rispetto a quella del mutuo. Pertanto, si può ipotizzare che fin quando i relativi tassi si manterranno convenienti, l'interesse all'utilizzo di tali prestiti, che oggi rappresentano il 35% del totale dei prestiti erogati, possa risultare prevalente rispetto alla opzione del mutuo per l'acquisto di un immobile di nuova edificazione.

3. [RIGENERAZIONE]

Il Governo, le Regioni, le Amministrazioni locali, gli operatori privati e le associazioni dei cittadini sono tutti referenti per lo sviluppo di una nuova visione sul futuro delle città storiche e sulla conservazione della loro autenticità e integrità, di fronte alle sfide aperte dalla globalizzazione.

La definizione degli obiettivi di conservazione e rigenerazione del patrimonio urbano va pertanto operata attraverso azioni di *governance* che coinvolgano tutti i soggetti citati - e non soltanto istituzioni pubbliche di riferimento ed imprenditori interessati - , promuovendo di volta in volta forme diverse di partenariato pubblico-privato, ma anche pubblico-pubblico.

Appare necessaria l'interazione tra politiche nazionali e strumenti urbanistici e gestionali locali, che identifichino la struttura ed i perimetri

[18] La legge di stabilità per l'anno 2017 prevede detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edili (interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo) pari al 50%. Sono previsti inoltre il cd. Ecobonus, per lavori di miglioramento dell'efficienza energetica, pari al 65%, ed il cd. Sismabonus che, in base alla categoria antisismica raggiunta dopo l'intervento, da diritto al 50, 70 o all'80% per le singole abitazioni e al 50, 75, 85% per i condomini.

del patrimonio urbano e le sue connessioni con gli elementi del contesto fisico e sociale. In tale ambito, assumono rilievo strategico i processi partecipativi e la progettazione degli spazi pubblici. L'efficacia degli interventi non dipende però soltanto dalle scelte relative alle aree definite come "storiche", ma anche da quelle che riguardano i loro contesti territoriali. È perciò opportuno estendere il campo di azione oltre i perimetri amministrativi individuati per la tutela, integrando ulteriori elementi sia materiali che immateriali, quali infrastrutture storiche, tracce archeologiche, strutture geomorfologiche, assi visivi e paesaggio percepito, ma anche memoria storica e tradizioni d'uso del patrimonio[19].

Le pratiche di conservazione e di rigenerazione, basandosi sulla conoscenza della storia della città e del suo territorio, delle sue strutture e dei suoi caratteri sociali ed economici, devono essere in grado di gestire le trasformazioni ed i processi innovativi, nel pieno rispetto del principio di sostenibilità, in particolare su due aspetti specifici.

In primo luogo, la salvaguardia dell'uso abitativo: una politica di conservazione effettiva del patrimonio urbano deve garantire la presenza di tutte le componenti sociali, evitando fenomeni di gentrificazione e di espulsione della popolazione a basso reddito. A tal fine, l'Amministrazione locale potrebbe far ricorso ad un istituto giuridico, finora di scarsa applicazione, quale il cd. "baratto amministrativo"[20], che consentirebbe ai soggetti più svantaggiati di

---

[19] Il concetto di "Centro Storico" si è evoluto negli anni di pari passo con le trasformazioni sociali ed ha assunto nuovi significati e valori. Il termine oggi prevalente di "Città Storica" riflette questa trasformazione e apre la strada ad approcci innovativi alla conservazione del patrimonio urbano. È inoltre importante integrare nelle pratiche di gestione il concetto di "Paesaggio Urbano Storico", proposto dalla Raccomandazione dell'UNESCO del 2011, utilizzando un approccio integrato alla sua rivitalizzazione e gestione, e considerando come "storiche" anche quelle parti del territorio che hanno assunto valore per la società contemporanea.

[20] Originariamente introdotto dall'art. 24 del Decreto Sblocca-Italia (Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni in legge 11 novembre 2014, n. 164), quale esercizio del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale, viene successivamente disciplinato - senza alcuna abrogazione delle disposizioni precedenti - dall'art. 190 del Codice dei Contratti Pubblici (Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), che lo trasforma in contratto di partenariato sociale, non senza operarne un sostanziale "snaturamento".

beneficiare di un'agevolazione contributiva, in termini di riduzione e/o esenzione dal pagamento di alcuni tributi in cambio di prestazioni lavorative socialmente utili, quali «la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano»[21].

In secondo luogo, la modulazione della funzione turistica, da cui deriva tuttavia una quota fondamentale di finanziamento: per il mantenimento dell'integrità dei valori del patrimonio urbano e della sua struttura sociale è necessario evitare fenomeni di trasformazione delle città storiche in mere aree commerciali, promuovendo iniziative di *marketing* territoriale basate soprattutto sul recupero e la promozione delle attività produttive della tradizione locale.

Le nuove forme di valorizzazione dei centri storici minori presenti in Italia possono giocare un importante ruolo sia a scala europea che mondiale. Occorre, tuttavia, andare ben oltre il vecchio piano di recupero urbanistico e cercare - attraverso una metodologia sperimentale reiterabile - di individuare una "nuova" funzione per queste preziose realtà urbane, capace di creare valore non soltanto economico ma soprattutto *culturale*, con il coinvolgimento attivo delle comunità locali nel rafforzamento delle identità territoriali.

Un impegno, questo, che il nostro Paese si è assunto firmando la "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società"[22], che invita tutti gli Stati a promuovere un processo di valorizzazione partecipativo, fondato sulla sinergia fra pubbliche istituzioni e privati cittadini, nel lascito alle generazioni future di un patrimonio chiamato "Italia".

---

[21] La norma prevede che i tributi rispetto ai quali può essere deliberata la riduzione o l'esenzione debbano risultare «inerenti il tipo di attività posta in essere». Così, ad esempio, si potranno prevedere riduzioni o esenzioni dalla Tari per progetti di pulizia di parchi pubblici, ma anche agevolazioni Tasi per gli stessi interventi, riconducibili alla sua natura di tributo sui servizi indivisibili. Oppure, per un progetto di riqualificazione di un bene immobile, può essere concessa un'agevolazione sull'IMU.

[22] Strasburgo, 27 febbraio 2013.

Rosario Manzo

Le tre domande poste nella tavola rotonda riprendono questioni che sono alla base delle ultime esperienze relative al processo di rigenerazione della città e del territorio; dopo una lunga storia fatta di luci e di ombre, ormai più che ventennale, di programmi integrati e complessi, siamo entrati in una fase di interventi sul tessuto edificato di particolare complessità e delicatezza. Una crisi sistemica, a partire dal 2007, ha modificato molte delle convinzioni e degli approcci alla riqualificazione urbana, introducendo un interesse verso modalità più "etiche" rispetto all'utilizzo dei beni comuni, delle proprietà pubbliche e degli spazi collettivi. Da questi primi elementi, esposti in grande sintesi, possiamo partire per fornire qualche risposta ai complessi quesiti posti.

1. [SOSTENIBILITÀ]

La "sostenibilità", se viene privata di contenuti reali, corre il rischio di diventare – come, in parte è avvenuto – uno slogan, con significati consumati e semplificati. Per molti anni, questo termine è stato associato all'aggettivo "ambientale", riducendo le altre due componenti della sostenibilità, quella economica e quella sociale, a parti non rilevanti della pianificazione e della progettazione. E' evidente che il consumo delle risorse non riproducili mette in crisi la stessa esistenza della vita sulla terra e, quindi, rappresenta un punto fondamentale di attenzione anche nelle politiche di riequilibrio degli stili di vita e dei modelli di sviluppo; ma tutto questo può essere ricondotto all'origine etica della sostenibilità, come concreta attuazione di un principio di solidarietà per l'adozione di un modello attuale ed equo di distribuzione delle risorse, delle opportunità e della ricchezza. In questo senso, un elemento di riflessione lo ha introdotto, recentemente, l'enciclica del Papa "Laudato sii" che ha richiamato, anche per i non credenti, i fondamenti etici e di responsabilità verso l'ecosistema che dovrebbero guidare l'umanità nelle scelte sulla trasformazione dell'ambiente antropico.

Secondo la recente ricerca del CRESME "World Cities Vision 2030 - 2050" nel periodo 2000 – 2014, almeno 130 città europee con popolazione superiore a 300.000 abitanti hanno visto un incremento della popolazione, 12 sono rimaste stabili e 27 hanno subito in calo; per il periodo 2015 – 2030 (fonte Eurostat) la previsione è ancora più eclatante, con 162 città in aumento, 3 stabili e solo 4 in calo ma, soprattutto, con una previsione della percentuale della dinamica demografica pari anche al 33% (Bruxelles) al 26% (Stoccolma) e al 20,6% (Monaco). Lo sviluppo delle due sole città italiane comprese nell'elenco (Roma e Milano) è sicuramente più contenuta – tra l'8 e il 10% - ma comunque non di poco conto, considerando l'attuale scenario recessivo dell'economia del nostro Paese.

Ma questa rilevante antropizzazione, come è noto, ha generato e genera dei rischi per la convivenza, per la salute, con l'innesco di meccanismi di esclusione sociale per le mancate risposte del sistema di welfare urbano, fino a far definire da U. Beck la società occidentale come del "rischio" che deve affrontare, tramite la cooperazione, pericoli fisici, territoriali, sociali, climatici, ecc. non immaginabili in precedenza, affrontando il futuro con forme di "resilienza". I trend demografici, in Italia, hanno origine da cicli di pressione antropica verso le città, a partire dal secondo dopoguerra che, in estrema sintesi, hanno portato a due polarità saldate tra loro: la città "densa" costruita con anelli e frange di "periferie", contestualmente "diffusa" nelle quali la presenza antropica è attestata sugli assi forti delle infrastrutture, in contrapposizione a città e paesi di minore dimensione e rango economico, che soffrono della carenza di opportunità di lavoro, di servizi, di connessione ai sistemi economici più forti e strutturati. Un tema comune è costituito dalla scarsa qualità del patrimonio immobiliare ed edilizio, sia pubblico che privato, che costituisce il "contenitore" fisico sul quale agire per mettere in pratica qualsivoglia politica di rigenerazione urbana.

Da queste considerazioni può partire una politica di riequilibrio tra centri urbani, periferie e territorio. Per modificare le tendenze in atto, infatti, occorre affrontare in un periodo medio-lungo le criticità che derivano da queste polarizzazioni per aumentare l'attrattività e la sostenibilità degli ambienti urbani, costruendo percorsi di "sussidiarietà" verticale e orizzontale, a partire dallo Stato per arrivare

alle autonomie locali, alla società civile e alle associazioni esponenziali, fino alle rappresentanze dei cittadini che hanno preso coscienza della importanza di reagire alle criticità che caratterizzano la vita urbana: da una parte scarsa qualità della vita, bassa accessibilità ai servizi, ipertrofia di "uso" della città, dall'altra fenomeni di esclusione, mancanza di opportunità, marginalità.

2. [INVESTIMENTI]

Per quanto riguarda la seconda domanda, parlare di margini di profitto – soprattutto dal punto di vista del patrimonio immobiliare pubblico – appare riduttivo ed è, forse, utile un'analisi più ampia sulle convenienze necessarie per intervenire a livello edilizio ed urbanistico sui tessuti urbani esistenti, che possono riguardare sia ambiti ridotti come singoli edifici che intere parti della città. E' noto che la presenza del patrimonio immobiliare pubblico, non solo dello Stato ma anche di tutti i diversi soggetti che compongono la P.A. centrale e locale, è particolarmente rilevante e ben si presta allo sviluppo di politiche urbana di rigenerazione, nelle quali diventano di particolare rilevanza, oltre alla creazione di plusvalore fondiario, soprattutto gli effetti indotti di carattere ambientale e sociale. Cito solo un esempio – senza ovviamente dare il riferimento del Comune interessato – nel quale, a fronte di un valore immobiliare finale di circa 9 ml€ di un immobile pubblico, sono prodotti effetti indotti pari ad un importo quattro volte superiore; ma è solo uno dei molti casi di sviluppo immobiliare che ha coinvolto il patrimonio immobiliare pubblico e che ha creato importanti effetti per lo sviluppo locale.

Per questo motivo, il supporto pubblico è fondamentale, come lo è il corretto ruolo dei privati, in particolare per l'implementazione delle pratiche di partenariato. Nel primo caso, il ruolo del pubblico deve avere un profilo ad ampio raggio, dallo sviluppo delle politiche del lavoro fino all'incentivazione della riqualificazione urbana ed edilizia, coordinando e rendendo visibile questa sinergia. Dall'altra parte, il soggetto privato deve svolgere un ruolo di innovazione, ma deve anche essere messo realmente in competizione, per ottenere i migliori risultati possibili a favore della collettività.

3. [RIGENERAZIONE]

Per rispondere alla terza domanda occorre riprendere un tema al quale ho già accennato, ovvero la diversa criticità dei centri storici e delle città d'arte, per le quali assistiamo ad una ipertrofia di accesso e di "consumo" contrapposto, viceversa, ad un'atrofia dei centri minori e delle aree interne, caratterizzate da abbandono edilizio, mancanza di opportunità di sviluppo, marginalità rispetto ai circuiti nazionali e alle infrastrutture di accesso ai poli economici rilevanti.

Il nodo da sciogliere riguardale modalità con le quali sviluppare una politica di riequilibrio territoriale e urbano da una parte regolando e indirizzando il "consumo" delle città e dall'altra promuovendo iniziative organiche, pluridisciplinari finalizzate alla rivitalizzazione degli ambiti locali che appartengono ai territori esclusi e marginali. Le parole d'ordine, in entrambi i casi, sono: *sinergia* (tra le istituzioni, gli strumenti di settore, in finanziamenti, ecc.) e *interdisciplinarietà* (tra le politiche ambientali, energetiche, sociali, economiche, territoriali, ecc.) unite ad una chiara visione del futuro della città e del territorio, condivisa dalla comunità di riferimento.

Si tratta di intervenire su molti temi: dalle infrastrutture (materiali e immateriali, di dimensione locale e nazionale) al potenziamento dei servizi fino alla riqualificazione mirata delle infrastrutture pubbliche per il welfare urbano. In questo senso, i patrimoni immobiliari pubblici, inseriti in modo organico nelle dinamiche di sviluppo e riqualificazione della città, possono rappresentare una "dotazione" urbana e territoriale da mettere a fattor comune per razionalizzare i servizi pubblici - anche rivedendo i sistemi della mobilità in chiave sostenibile - valorizzare e rigenerare parti della città tramite forme di partenariato pubblico – privato oggi particolarmente messe in evidenza anche dal nuovo Codice dei Contratti, migliorare e incrementare la dotazione di verde pubblico a disposizione dei cittadini.

Per concludere, a mio giudizio, due punti possono qualificare una possibile "intesa" tra operatori privati e istituzioni pubbliche per promuovere la rigenerazione urbana: dalla parte pubblica, una visione condivisa del futuro dello sviluppo della città, la concreta capacità di trasformare questa visione in progetti e di attuarli da parte di

un'amministrazione pubblica preparata che metta in pratica un modello istituzionale strutturato e costruisca un sistema di regole certe e trasparenti; dalla parte privata, la disponibilità e la capacità di proporre e sviluppare professionalmente idee nuove, di garantire finanziamenti aggiuntivi utili per la collettività, con attese di redditività di medio-lungo periodo e un mix coerente di aspettative di guadagno.

Raffaele Oriani

POSTFAZIONE

Il Master in Real Estate Finance della LUISS Business School esprime una sintesi avanzata delle conoscenze finanziarie teoriche e applicate al settore immobiliare ed esamina l'evoluzione del real estate development nei diversi contesti istituzionali (imprese, investitori, società specialistiche di sviluppo immobiliare.

Il progetto formativo si focalizza sull'intera filiera immobiliare analizzandone i modelli di business, l'organizzazione istituzionale, l'acquisizione e il trasferimento del patrimonio immobiliare, la gestione e la valorizzazione finanziaria dei patrimoni immobiliari. Le competenze in questa filiera colgono da una parte le problematiche di gestione immobiliare delle imprese e delle istituzioni di sviluppo immobiliare, dall'altra quelle connesse con la pianificazione urbanistica e territoriale.

Il master affronta alcuni emergenti problemi a forte valenza istituzionale come l'housing sociale, il green building e il federalismo demaniale. L'ampiezza e la varietà dei contenuti applicativi, gli approfondimenti teorici, valutativi e metodologici, caratterizzanti l'architettura del progetto didattico, offrono ai partecipati un'estesa gamma di sbocchi professionali. L'impostazione didattica tende, oltre a trasmettere conoscenze tecniche e metodologie di valutazione, a sviluppare capacità decisionali di problem solving, di progettazione e comportamentali (comunicazione, negoziazioni, motivazione e leadership).

Il master MAREF è un master universitario di primo livello istituito dalla LUISS Business nel 2008 indirizzato a laureati di I, II livello o con ordinamento a ciclo unico, con particolare riferimento ai laureati in economia, ingegneria e architettura, interessati ad intraprendere un percorso di carriera nelle imprese e nelle istituzioni della filiera immobiliare. Il corso prevede un set di corsi comuni (corsi introduttivi e core) e due profili di specializzazione (real estate finance e real estate development) e si conclude con un field project che rappresenta il

momento in cui i partecipanti mettono in pratica le competenze acquisite durante il percorso formativo.

I contenuti del master sono definiti e supervisionati da un comitato scientifico di accademici che supervisiona l'intero progetto formativo. I docenti coinvolti nel corso sono accademici specializzati nel settore real estate e esperti provenienti dall'industry selezionati dal comitato scientifico tra i migliori esperti del settore.

Le figure formate dal master hanno come principali sbocchi lavorativi: società di advisory e di consulenza nel settore immobiliare, istituzioni, SGR immobiliari, imprese e gruppi con rilevante patrimoni immobiliari, operatori del credito, enti pubblici e previdenziali, società e imprese coinvolte in operazioni di sviluppo immobiliare.

Autori

Mario Cerasoli

Architetto, PhD in Pianificazione Urbanistica, è ricercatore e docente di urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre. Svolge attività di ricerca sia in campo nazionale che internazionale privilegiando i temi delle relazioni tra pianificazione urbanistica, infrastrutture e mobilità; delle periferie delle grandi aree urbane (regole degli insediamenti urbani e processi di suburbanizzazione); del recupero urbanistico dei centri storici minori e le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. È autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.

È membro della Commissione accademica del Programa de Doctorado en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica de la UPC Universidad Politecnica de Cataluña e del Comitato scientifico del MAREF Master in Real Estate e Finanza della LUISS Business School, dove è incaricato del corso di Urbanistica e Pianificazione del Territorio".

Rossana Corrado

Architetto, PhD in Pianificazione Territoriale e Urbana, per 10 anni è stata docente incaricato di "Diritto urbanistico" e "Regolamentazione edilizia e urbanistica" presso l'Università Roma Tre.

Già dipendente del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica del Comune di Roma, dove è stata componente del tavolo tecnico Roma Capitale-Agenzia del Demanio-Ministero della Difesa, istituito per la razionalizzazione e la valorizzazione degli immobili militari, è attualmente Assessore all'Urbanistica al Comune di Ardea (RM).

È membro della Consulta degli Esperti della VI Commissione-Finanze della Camera dei Deputati, quale referente specialistico in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Rosario Manzo

Rosario Manzo, architetto, ha svolto dal 1980 l'attività professionale nel campo del recupero urbanistico ed edilizio. È stato nei ruoli del Ministero dei lavori pubblici dal 1990 prima presso il Segretariato generale del CER, poi presso la DG del coordinamento territoriale del Ministero delle infrastrutture e trasporti. È autore e curatore di numerose pubblicazioni relative al governo del territorio, in materia urbanistico-edilizia e nel settore della pianificazione delle aree soggette alle direttive "Seveso". Ha partecipato a Commissioni ministeriali ed è stato componente della Cabina di Regia del "Piano Città" nel 2013. Attualmente è responsabile dell'unità organizzativa "Politiche di Patrimonio" della Direzione Strategie immobiliari e innovazione dell'Agenzia del demanio, È componente effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica dal 2005.

Gianluca Mattarocci

Professore associato di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'università di Roma Tor Vergata dove insegna finanza aziendale e credit portfolio management.

Docente a contratto di Finanza Aziendale presso la LUISS Guido Carli e direttore del MAREF Master in Real Estate Finance organizzato dalla LUISS Business School. Visiting faculty presso l'Athens University of Economics and Business (Atene) e la EDC Business School (Parigi).

Autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali sui temi della finanza immobiliare e del rischio di credito.

Raffale Oriani

Raffaele Oriani è Professore Ordinario di Finanza Aziendale e Venture Capital presso il Dipartimento di Economia e Management della LUISS Guido Carli di Roma.

Attualmente è Direttore dei programmi MBA presso la LUISS Business School. Ha conseguito il PhD in Management presso l'Università di Bologna. È stato Visiting Scholar presso il Dipartimento di Economia dell'Università della California a Berkeley e presso il Servizio Studi della Banca d'Italia.

Ha diverse pubblicazioni sui temi di economia, finanza e gestione dell'innovazione su riviste accademiche internazionali, tra cui Strategic Management Journal, Organizatione Science, Industrial and Corporate Change, Advances in Strategic Management, International Journal of Industrial Organization, Research Policy e Scientometrics.

Elisabetta Pallottino

Architetto, professore ordinario di Restauro architettonico presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre.

È coordinatore del Master di II livello in Restauro architettonico e cultura del patrimonio, membro del Consiglio del corso del Master europeo in Storia dell'Architettura e del Collegio dei docenti del Dottorato consortile Roma-Bari Architettura: innovazione e patrimonio.

È autore di diverse pubblicazioni su temi di restauro dell'antico, di storia del cantiere e della costruzione, di storia dell'architettura e del patrimonio e di metodologia del restauro architettonico.

Dal luglio 2013 è Direttore del Dipartimento di Architettura, senatore accademico e membro della Commissione Didattica di Ateneo.

Paolo Urbani

Già professore ordinario di diritto amministrativo e avvocato cassazionisti, insegna Diritto Urbanistico in varie università italiane tra cui la LUISS, Dipartimento di Giurisprudenza, l'Università di Chieti-Pescara "G. D'Annunzio", Dipartimento di Architettura e l'Università Roma Tre, Dipartimento di Architettura.

È membro del Consiglio Scientifico della Rivista Giuridica dell'Ambiente, membro del Consiglio italiano per le scienze sociali (CISS) e direttore della rivista Pausania.

Autore di numerose pubblicazioni sui temi del diritto urbanistico.

Le aree urbane centrali, grandi e piccole, storiche e non, stanno dimostrando da qualche tempo una straordinaria vitalità e una sorprendente capacità di mettere in atto strategie di rilancio. In tal senso, le città continuano a presentarsi come luogo privilegiato di crescita economica e di sperimentazione sociale e culturale e si rivelano oggi autonome protagoniste, inserendosi nei circuiti economici innovativi, attirando dall'esterno nuove risorse, finanziarie ed umane, ed incrementando flussi turistici e culturali. Molte operazioni di riqualificazione di siti industriali e infrastrutturali sono state completate, producendo effetti positivi nell'attrarre nuove attività, investimenti e benefici in termini di miglioramento della qualità urbana. Allo stesso tempo, da più fronti si richiama l'attenzione anche sui piccoli centri, la vera armatura territoriale del nostro Paese, per il quali la diffusione delle tecnologie telematiche e le forme di produzione e comunicazione immateriale possono costituire un efficace strumento di rilancio e valorizzazione.
Il convegno che si è svolto presso il dipartimento di Architettura di Roma Tre il 19 Gennaio 2017 ha voluto fare il punto sulle relazioni e le opportunità che la rigenerazione urbana ha e può avere sul complesso mondo del mercato immobiliare, mettendo qui a confronto i punti di vista dell'Accademia con quelli dell'industry e delle istituzioni coinvolte. Il Convegno "Rigenerazione urbana e mercato immobiliare" si inserisce nelle attività congiunte realizzate tra il Dipartimento di Architettura e la Luiss Business School nell'ambito del MAREF Master in Real Estate Finance.

Mario Cerasoli, Architetto, PhD in Pianificazione Urbanistica, è ricercatore e docente di urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Roma Tre. È membro della Commissione accademica del Programa de Doctorado en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica de la UPC Universidad Politecnica de Cataluña e del Comitato scientifico del MAREF Master in Real Estate e Finanza della LUISS Business School, dove è incaricato del corso di Urbanistica e Pianificazione del Territorio". È autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.

Gianluca Mattarocci, Professore associato di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'università di Roma Tor Vergata, docente a contratto di Finanza Aziendale presso la LUISS Guido Carli e direttore del master in Real Estate Finance organizzato dalla LUISS Business School. Visiting faculty presso l'Athens University of Economics and Business (Atene) e la EDC Business School (Parigi). Autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali sui temi della finanza immobiliare e del rischio di credito.

ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

2017

LUISS BUSINESS SCHOOL