

**ANCE**

ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
CONTRUTTORI EDILI

Urban Renovation Lab

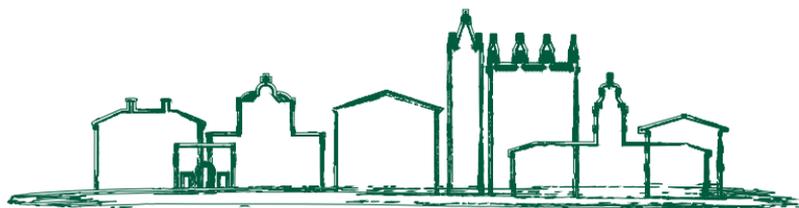
# DECALOGO PER LA RIGENERAZIONE URBANA



PARMA 12-13 MAGGIO 2022



DECALOGO PER LA RIGENERAZIONE URBANA



PARMA 12-13 MAGGIO 2022

## DECALOGO PER LA RIGENERAZIONE URBANA



### **Associazione Nazionale Costruttori Edili**

Gabriele Buia (Presidente)  
Filippo Delle Piane (Vice Presidente)  
Marco Dettori (Vice Presidente)  
Angelica Krystle Donati (Vice Presidente)  
Rudy Girardi (Vice Presidente)  
Piero Petrucco (Vice Presidente)  
Flavio Monosilio (Direttore del Centro Studi)  
Ginevra Sotirovic (Direttore Comunicazione, eventi e marketing associativo)  
Marco Zandonà (Direttore Politiche Fiscali)  
Domizia Mandolesi (Direttore l'industria delle costruzioni)  
Elena Colopardi, Giorgia Cortese, Marianna Dello Iacono, Silvia Menichetti,  
Rossella Messina, Chiara Mezzetti, Valentina Mingo, Maria Grazia Nurra,  
Silvia Rizzo, Bianca Maria Sposato, Francesca Zaccagnini.

### **Comitato Tecnico Scientifico**

Davide Albertini Petroni (Assoimmobiliare)  
Agnese Bertello (Ascolto Attivo)  
Luca Bussolino (Carlo Ratti Associati)  
Luca Calisi (Open Impact)  
Maurizio Carta (Università di Palermo)  
Paolo Giandebiaggi (Università di Parma)  
Ezio Micelli (Università IUAV di Venezia)  
Thomas Miorin (Edera)  
Guglielmo Pelliccioli (Il QI)  
Paolo Rametta (Orizzonte Italia)  
Giovanni Savio (Planet Smart City)  
Manuel Torresan (Confcommercio)  
Stefano Velotti (Università Sapienza)  
Walter Vitali (ASviS)  
Edoardo Zanchini (Legambiente)

## RIGENERAZIONE URBANA: IL CASO-STUDIO DI PARMA



### **Dipartimento di Ingegneria e Architettura**

*Area Rilievo architettonico  
e urbano:*

Paolo Giandebiaggi  
(responsabile),  
Chiara Vernizzi, Andrea Zerbi  
e Maria Melley,  
coadiuvati da Daniela Paltrinieri  
e Donatella Bontempi

*Area Urbanistica:*

Paolo Ventura e Michele Zazzi  
(responsabili),  
Silvia Rossetti, Barbara Caselli,  
coadiuvati da Martina Carra  
e Alessandra Gravante  
(Comune di Parma)

### **Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali**

*Area Economia e finanza:*

Claudio Cacciamani  
(responsabile),  
coadiuvato da Evita Allodi

### **Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali**

*Area Diritto amministrativo  
e urbanistico:*

Giorgio Pagliari (responsabile),  
Matteo Sollini, Gabriele Farri

**ANCE** ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
COSTRUTTORI EDILI

### **Associazione Nazionale Costruttori Edili**

Gabriele Buia (Presidente)  
Filippo Delle Piane (Vice Presidente)  
Marco Dettori (Vice Presidente)  
Angelica Krystle Donati (Vice Presidente)  
Rudy Girardi (Vice Presidente)  
Piero Petrucco (Vice Presidente)  
Flavio Monosilio (Direttore del Centro Studi)  
Marco Zandonà (Direttore Politiche Fiscali)  
Domizia Mandolesi (Direttore l'industria delle costruzioni)  
Elena Colopardi  
Marianna Dello Iacono  
Francesco Manni  
Silvia Menichetti  
Rossella Messina  
Chiara Mezzetti  
Valentina Mingo  
Maria Grazia Nurra  
Silvia Rizzo  
Francesca Zaccagnini



**Unione Parmense degli Industriali**

### **Unione Parmense degli Industriali**

Andrea Baghi (Amministratore Delegato di CEA  
Cooperativa Edile Enterprise Costruzioni,  
Presidente Costruttori Edili dell'UPI)



**Open Impact**

Luigi Corvo, Luca Calisi, Arda Lelo, Gabriele Masci

EDITORE

**ANCE SERVIZI srl**

via G.A. Guattani 20, Roma

STAMPA

**Arti Grafiche La Moderna**

Guidonia Montecelio (Roma)

# INDICE

<b>Premessa</b> .....	7
<b>Opportunità, impegno, sfida e responsabilità</b> Gabriele Buia.....	9
<b>Il coraggio della rigenerazione urbana</b> Filippo Delle Piane.....	12
<b>Un approccio integrato per la rigenerazione urbana</b> Andrea Tardiola.....	14
<b>IL DECALOGO</b> .....	17
<b>1 Definizione di rigenerazione urbana e dichiarazione di interesse pubblico degli interventi</b> .....	18
<b>Il nuovo canone della rigenerazione urbana</b> Maurizio Carta.....	22
<b>La leva del commercio di prossimità</b> Manuel Torresan.....	27
<b>2 Governance per la nuova politica urbana nazionale e partecipazione dei cittadini</b> .....	30
<b>Il PNRR per la rigenerazione urbana</b> Rudy Girardi.....	34
<b>Fare le riforme per dare loro efficacia</b> Paolo Rametta.....	37
<b>Ripensare la città: ambiente, sviluppo e società</b> Gaetano Fontana.....	39
<b>La rigenerazione urbana è per le persone</b> Agnese Bertello.....	42
<b>Disuguaglianze, partecipazione e cura degli spazi e delle persone</b> Stefano Velotti.....	44
<b>3 Contenimento del consumo di suolo</b> .....	48
<b>4 Nuova perequazione per la città contemporanea</b> .....	54
<b>La perequazione per la città che si rigenera</b> Ezio Micelli.....	58
<b>5 Nuova disciplina degli standard urbanistici</b> .....	60
<b>Le città escono dai loro confini</b> Regina De Albertis.....	64
<b>Il carattere olistico della rigenerazione</b> Giovanni Savio.....	66
<b>Per una concreta trasformazione delle città</b> Paolo Giandebiaggi.....	68

<b>6</b>	<b>Contributo di costruzione</b> .....	72
	La fiscalità immobiliare per la rigenerazione urbana e la valorizzazione del patrimonio edilizio costruito Walter Vitali.....	77
<b>7</b>	<b>Modifiche alle destinazioni d'uso, incentivi e semplificazioni</b> .....	80
	Dare risposta a una domanda che cambia Davide Albertini Petrone.....	84
<b>8</b>	<b>Centri e nuclei storici</b> .....	86
<b>9</b>	<b>Fiscalità immobiliare e coinvolgimento del risparmio privato</b> .....	92
	Verso una fiscalità ambientale Marco Dettori.....	103
	Il ruolo della finanza nei processi di rigenerazione urbana Angelica Krystle Donati.....	106
<b>10</b>	<b>Semplificazione per gli interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico degli edifici esistenti</b> .....	108
	Ripensare un patrimonio edilizio obsoleto con ambiziosi obiettivi energetici Edoardo Zanchini.....	112
	Edifici, economia circolare, flessibilità Luca Bussolino.....	114
	Rigenerare, ricostruire: nuovi approcci per una trasformazione inclusiva Manuel Torresan.....	116
	Ripensare la rigenerazione urbana nella prospettiva dell'impact-driven design: il caso studio di Parma Luca Calisi, Arda Lelo, Gabriele Masci.....	119
	<b>I TAVOLI</b> .....	124
	<b>1 Governance e regole delle città sostenibili</b> .....	126
	<b>2 Fiscalità ambientale e transizione ecologica delle città</b> .....	146
	<b>3 Transizione sociale delle città</b> .....	154
	<b>4 Transizione economica e finanziaria delle città</b> .....	172
	<b>CASO STUDIO DI PARMA</b>	
	Analisi economico finanziaria e analisi d'impatto in termini di sostenibilità ambientale, sociale, economica.....	186

## Premessa



Se dal secondo dopoguerra all'inizio degli anni Duemila la legislazione urbanistica è stata indirizzata all'espansione urbana, da alcuni anni lo sviluppo territoriale si trova a fare i conti con una nuova realtà, orientata al contenimento dell'uso di suolo, al riciclo/riutilizzo del patrimonio immobiliare e alla rigenerazione dei contesti urbani.

L'attuale sistema di gestione del territorio, infatti, è immobilizzato su regole e metriche pensate per un modello espansivo, non più compatibile con il nuovo modello di sviluppo che guarda alla trasformazione e alla rigenerazione degli spazi urbani in una chiave di sostenibilità ambientale, sociale ed economica e di maggiore attenzione alle persone.

In tale contesto, nella convinzione che occorra una formidabile mobilitazione di forze civili e imprenditoriali, di capitali e una volontà politica davvero collettiva, l'Ance ha offerto la propria disponibilità ad ospitare un dibattito sul governo della città e del territorio, per offrire un contributo operativo e innovativo su questi temi.

Il progetto, denominato "Verso Parma 2022", è stato avviato lo scorso anno, con la costituzione di un gruppo di lavoro – l'*Urban Renovation Lab* –, un laboratorio di condivisione e scambio di idee che ha visto il coinvolgimento di istituzioni, associazioni di categoria, esponenti del mondo finanziario e accademico, professionisti, opinionisti, operatori della filiera delle costruzioni.

Durante gli incontri e i seminari che hanno segnato il percorso, si è realizzato un ricco confronto, che ha permesso di tracciare un modello di rigenerazione urbana trasversale e ampio, nel quale è stato possibile includere le tante visioni di città emerse dal dibattito: la città che include, resiliente, abitata, attenta alle persone, sicura, della prossimità, accogliente, creativa, bella, che riusa, verde, che risparmia e produce energia, accessibile. Il passo successivo è stato quello di elaborare il "Decalogo per la rigenerazione urbana" nel quale è stata delineata una governance innovativa per la politica urbana, con un coordinamento nazionale e l'istituzione di un fondo dedicato, e una nuova strumentazione – urbanistica, edilizia, fiscale e finanziaria – indi-

spensabile per realizzare interventi di rigenerazione urbana in chiave di sviluppo sostenibile.

Le nuove norme e la strumentazione sono state sperimentate sul campo, grazie a un caso-studio elaborato in collaborazione con l'Università di Parma su un intervento di demolizione e ricostruzione di un complesso di edifici ubicati nel semicentro di Parma. Lo studio, infatti, nel valutare i dati economico-finanziari e, con il contributo di Open Impact, gli effetti in termini di impatto sociale e ambientale, ha confermato la realizzabilità dell'intervento solo nel caso di applicazione delle proposte urbanistiche, fiscali ed economiche contenute nel Decalogo.

La tappa finale consiste in due giornate (Parma, 12 e 13 maggio 2022): la prima vede riunirsi 4 tavoli di lavoro, per un ulteriore arricchimento dei temi del Decalogo, nella seconda si svolge il convegno "Com'è bella la città", con la presentazione del Decalogo.

L'auspicio è che, in un futuro prossimo, possa vedere finalmente la luce una nuova politica urbana che riesca a tracciare una cornice normativa ed economica in grado di alimentare la forza vitale delle città, dei territori, dei cittadini.

Buona lettura.



## Opportunità, impegno, sfida e responsabilità

**GABRIELE BUIA**

Presidente ANCE



Il tema “rigenerazione urbana” è da molti anni al centro di convegni, seminari, dibattiti, senza che siano stati chiaramente indicati gli obiettivi principali e, soprattutto, gli strumenti necessari ad attuarla.

L’urgenza di arrivare a una proposta concreta è accresciuta dall’imperdibile opportunità offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che dedica una parte importante dei fondi e delle riforme al tema della città.

L’Ance, insieme agli esperti che compongono il Comitato scientifico del progetto Parma 2022, in un gruppo che abbiamo chiamato *Urban Renovation Lab*, propone una visione della rigenerazione urbana come modalità ordinaria e strutturale per affrontare il tema del cambiamento delle città. Un percorso, iniziato circa un anno fa, che ci ha visto lavorare assieme a diverse professionalità che hanno contribuito in modo determinante alla stesura del decalogo.

La nostra responsabilità verso il tema della crescita delle città deve andare a vantaggio delle prossime generazioni, che dalle nostre scelte, oggi, erediteranno l’ambiente in cui vivranno, domani.

Eppure la politica, in questi anni, ha mostrato una certa sufficienza verso il tema della città; testimonianza ne è l’approccio ideologico e sterile al tema del consumo “zero” di suolo nella scorsa legislatura, un tema senz’altro centrale nelle politiche di sviluppo delle città, ma intimamente legato all’intervento sul costruito, ovvero alla rigenerazione urbana. Aver trattato in modo isolato il tema del contenimento del consumo di suolo ne ha, di fatto, decretato il fallimento.

Si poteva fare di più e si poteva fare meglio.

Molti discorsi di quegli anni sono stati cancellati dalle conseguenze della pandemia, che ha reso più evidenti – perché erano reali anche prima – i limiti di una visione conservatrice dello spazio urbano e delle attività che in esso si svolgono.

E proprio le tante crisi che abbiamo subito negli anni, dalla crisi finanziaria degli anni Dieci fino alla pandemia dei nostri giorni,

hanno messo in evidenza la necessità di dare risposte ai ceti sociali più fragili, anche attraverso un ripensamento dello sviluppo urbano.

Purtroppo, ogni tanto riemerge la volontà di contenere lo sviluppo entro argini preordinati, di condizionare la crescita con l'ideologia della conservazione a tutti i costi (anche se totalmente immotivata) che alcuni vedono come il riparo dai guasti della modernità. Impedire la possibilità di innovare e di cambiare significa, spesso, condannare all'immobilismo e al degrado intere aree.

Il grande rispetto che dobbiamo al nostro immenso e prezioso patrimonio storico artistico, straordinaria caratteristica del nostro paese, nulla ha a che vedere con il blocco indifferenziato per qualsiasi intervento nelle aree cosiddette zone omogenee A ossia i centri storici. In quelle zone si tutela tutto, anche ciò che patrimonio storico-artistico non è e che, anzi, deturpa lo spazio pubblico di pregio circostante.

Così come una riflessione deve essere fatta su un concetto considerato tabù dagli stessi "conservatori": la densificazione delle città. Se davvero vogliamo fermare il consumo di suolo, dobbiamo essere consapevoli che le città del futuro dovranno concentrare la popolazione, per rendere possibili servizi per tutti. Per questo bisogna pensare a strumenti che uniscano la sostenibilità ambientale, l'efficientamento energetico, il trasporto efficiente, il sostegno ai deboli.

La rigenerazione urbana deve rispondere a queste sfide, agevolando quello che oggi è ostacolato, favorendo lo sviluppo e rinunciando a conservare ciò che non lo merita, per concentrare risorse su ciò che, invece, potrà avere valore.

La demolizione e ricostruzione non deve più essere un tabù, ma, come negli altri paesi europei, una grande occasione per cambiare il rapporto pubblico-privato, per amplificare le possibilità di erogare servizi e non per comprimerle.

Se vogliamo veramente arrivare a definire un nuovo modello di città sostenibile dobbiamo rinunciare a creare nuovi "ghetti", e risolvere le problematiche presenti oggi nelle città.

Il progetto Parma 2022 vuole definire un modello davvero realizzabile di rigenerazione urbana.

Per questo abbiamo voluto interrogarci su quali siano le condizioni necessarie affinché si possa parlare di rigenerazione ur-

ana. Abbiamo costituito un Comitato tecnico-scientifico, composto da persone che, per competenza e per statura intellettuale e professionale, avessero maturato ragionamenti e idee importanti e soprattutto efficaci e abbiamo dialogato su questi temi nel corso dei mesi.

Ci siamo, poi, interrogati su quale sia quel processo istituzionale che meglio descrive e rende efficace la rigenerazione urbana e quali debbano essere gli strumenti operativi utilizzabili, anche interrogandoci se il testo in discussione alla 13ª Commissione del Senato fosse o meno sufficiente a far partire concretamente la rigenerazione urbana.

Il risultato di questo lavoro è nelle pagine del decalogo che proponiamo in questa lettura, un ragionamento ad alta voce che vogliamo condividere nella maniera più ampia possibile.

Cambiare le città, permettere loro di essere contemporanee, è un'opportunità, un impegno, una sfida e una responsabilità.

O risponderemo, tutti insieme, a questa sfida, o la ricchezza e il benessere premierà altre città e altri cittadini.



## Il coraggio della rigenerazione urbana

**FILIPPO DELLE PIANE**

*Vicepresidente ANCE*



Il primo atto del nostro lavoro è stato chiederci cos'è la rigenerazione urbana. Non è una domanda banale: siamo proprio convinti di avere chiaro in testa la definizione di cosa vogliamo sia la rigenerazione urbana, cosa pensiamo quando intendiamo rigenerare le nostre città?

Di fronte a questa domanda abbiamo deciso di confrontarci, non tanto e non solo sui punti su cui l'accordo è naturale (sui grandi principi si è sempre tutti d'accordo: che il problema dello sviluppo urbano non vada più risolto con l'espansione è evidente). Poi, però, quando andiamo a sbrogliare i nodi, ci troviamo ad affrontare non poche difficoltà.

Quindi abbiamo provato a concentrarci sui punti che ci vedevano in disaccordo o potenzialmente tali, i punti più critici.

Per sintetizzare, ci vuole coraggio per percorrere la rigenerazione urbana.

Ci vuole coraggio perché bisogna superare uno steccato culturale all'interno del quale siamo confinati da troppi anni. C'è bisogno di coraggio per andare oltre, quando si parla di densificare; che cosa vuol dire densificare? Vuol dire far sì che i nostri centri diventino qualcos'altro. E che cos'è questo qualcos'altro? Siamo disposti ad aprire la mente e andare avanti in questo percorso?

Ecco, io credo che il primo grande requisito sia proprio il coraggio di superare i limiti culturali, non soltanto da parte di chi dovrà scrivere le regole del gioco, ma anche i nostri limiti, il confine dentro il quale ci sentiamo al sicuro, la nostra comfort zone, e quindi capire le esigenze anche degli altri.

Confrontarci quando si parla di standard urbanistici, così come quando si parla di oneri di costruzione, o di distanze, di sagome, di centri storici, eccetera. Si deve andare avanti, provare tutti a fare un passo in più, per individuare criteri di governance che abbiano una certa logica.

In una audizione proposta dalla ministra Mara Carfagna, che voleva ascoltare le diverse problematiche in riferimento ai fondi europei, è intervenuta una rappresentante dei piccoli comuni

italiani che ha espresso con grande chiarezza – e anche con una certa durezza – le difficoltà che queste piccole realtà, che poi sono la maggioranza dei comuni italiani, affrontano nel dover gestire i percorsi necessari all'utilizzo delle risorse europee, essendo costretti a dividere un funzionario con altre due amministrazioni locali. Per certe realtà, rispettare tempi perentori può essere una vera scommessa. La *governance*, quindi, è un altro grande elemento strategico: una procedura deve essere semplice e chiara. Viceversa ci poniamo obiettivi assolutamente condivisibili, ma poi facciamo fatica a farli atterrare.

Oltre alla *governance* ci sono le regole. Regole chiare, oggettive, misurabili.

Prendiamo, ad esempio, uno dei grandi nodi su cui ci confrontiamo: il mitico “consumo del suolo”. A me non piace definirlo consumo, piuttosto parlerei di un utilizzo responsabile o compatibile con il territorio.

Qual è la regola per misurare la limitazione dell'utilizzo del territorio? Nel ddl sulla rigenerazione urbana in discussione al Senato, finalmente si è usciti dalla demagogia dello stop immediato all'utilizzo di suolo. Si parla, correttamente, di “bilancio”, si parla di “de-impermeabilizzazione”. Però, nello stesso testo, si parla di “recupero e ripristino dei servizi ecosistemici del territorio”. Un concetto tutt'altro che chiaro.

Le regole, poi, devono essere misurabili.

Deve essere quantificabile il risultato di un'azione, in termini di distanza dalla situazione di partenza. Le regole devono essere valutate anche in funzione dei risultati (sociali, ambientale ed economici) che sono state in grado di conseguire.

Le norme, infine, non devono essere interpretabili, perché quando una norma diventa interpretabile ci si perde nei mille rivoli.

In conclusione, la rigenerazione è fatta delle grandi aree dei grandi investitori e di quelle più piccole, che allo stesso modo attivano trasformazioni del tessuto urbano delle città medie, di cui l'Italia è particolarmente ricca. Per la ricucitura delle periferie, azione tanto cara a Renzo Piano, è fondamentale che le due scale di intervento possano andare avanti insieme, perché rigeneriamo le nostre città attraverso il combinato disposto dei due tipi di interventi.



## Un approccio integrato per la rigenerazione urbana

**ANDREA TARDIOLA**

*Direttore Generale INAIL già Responsabile della Segreteria Tecnica del Ministro Enrico Giovannini - MIMS*



Il confronto avviato dall'Ance sulla rigenerazione urbana ha prodotto una discussione per niente scontata, nella quale si sono confrontate posizioni anche molto diverse tra loro.

Sono emersi numerosi contenuti, molti dei quali hanno trovato spazio nel nuovo Testo Unificato sulla rigenerazione urbana in discussione al Senato.

Vorrei soffermarmi su alcuni aspetti più turbolenti.

Il primo riguarda una contraddizione, che avverto personalmente, che riguarda le politiche pubbliche in questo momento in Italia. Si tratta dell'emergere di due esigenze forti: da un lato un'esigenza di certezza e punti fermi che gli operatori economici chiedono al regolatore per disporre di un quadro di riferimento chiaro nel quale giocare la propria partita e, dall'altro, una richiesta di flessibilità e adattabilità delle soluzioni di investimento. Queste due dimensioni molto spesso non sono tra loro coerenti e questo è un punto importante della discussione che mette in crisi il ruolo che può giocare la disciplina legislativa nella ricerca di equilibrio tra certezza delle variabili e flessibilità.

Non a caso viene richiamata la stagione meravigliosa dei codici, quella degli anni '40, ma siamo in un'epoca in cui i codici non sono più ammessi, perché le regole – specie quelle tecniche – evolvono continuamente. Basti pensare che il 2021 ha visto la Repubblica Italiana disciplinare molto più con decreti legge che con legge: la fonte primaria – la legge – oggi si esprime, invece, attraverso la sua forma più dinamica ed effimera – il decreto – con una validità di soli 60 giorni prima che decada se non completa l'iter di conversione.

Questo è un punto che richiede un ragionamento approfondito e che evoca un altro aspetto e cioè, il giusto punto di equilibrio tra un approccio regolatorio e un approccio empirico. Anche questa mi sembra una questione molto interessante che trova posto nella discussione parlamentare in corso, perché la legge

in discussione prova anche a dare spazio alle esigenze di flessibilità, che gli attori economici della rigenerazione richiedono, e perché è un progetto di legge che viene dopo leggi regionali approvate negli anni e che segue una discussione che è ormai forte nel Paese, testimoniata dalla qualità del dibattito ospitato dall'Ance.

Vorrei allora fare una proposta ad Ance di farsi promotrice di 10 grandi progetti di rigenerazione.

Credo che un'operazione di questo tipo possa avere un forte significato, perché sedimenta cultura e perché dà un senso di concretezza e di realizzabilità rispetto a una discussione evidentemente matura che, come tutte le riforme, deve scontare una quota di scetticismo concernente la nostra capacità, come Paese, di fare.

L'ultimo punto che vorrei approfondire è quello che ancora manca.

Come facciamo a rendere la rigenerazione anche un modello di business? Non è solo una questione di localizzazione dell'investimento, nella dicotomia aree pregiate-periferie. Vorrei aggiungere un termine a quelli frequentemente usati per descrivere le missioni delle città contemporanee come luoghi della competizione e dello sviluppo: penso, infatti, che le città debbano divenire anche i luoghi dell'inclusione.

Credo che la discussione potrebbe arricchirsi con un altro elemento e quindi faccio riferimento a tutto quello che è "servizi alla persona" nella trasformazione del costruito. Cambiano i nostri bisogni e c'è quindi la necessità di cambiare anche in modo dinamico i contesti nei quali abitiamo, viviamo e lavoriamo.

Nella trasformazione delle città dobbiamo iniziare a ragionare su come si progettano alcuni servizi e gli spazi che li accolgono. Penso, ad esempio, ai servizi per una popolazione sempre più anziana.

Quando c'è allora un progetto che trasforma parti di città che hanno caratteristiche demografiche puntuali, i progetti devono tenere in considerazione anche il modo in cui una porzione di città si trasforma e accoglie i servizi: il progetto, infatti, deve integrare ipotesi di servizi e il loro livello di remunerazione.

Peraltro, il PNRR è in grado di generare, sotto questo aspetto, opportunità interessanti.

Le città devono incorporare spazi sempre più corredati di ser-

vizi, una quota *software* della rigenerazione urbana che risponde alle trasformazioni economiche e sociali in corso.

Le città sono dei potenti aggregatori, ma occorre un grande lavoro per sviluppare un dialogo integrato armonico, mentre spesso a livello statale è molto facile disaggregare l'approccio ai problemi.

Le città, quindi, sono il luogo ideale per l'integrazione, perché nelle città i fenomeni, le dinamiche civili, economiche e sociali, i problemi e l'impatto delle trasformazioni stanno tutte insieme, allacciate l'una con l'altra e i problemi per essere risolti non possono che essere affrontati nella loro complessità e trasversalità.

Solo un approccio integrato può determinare il successo della rigenerazione urbana.



# IL DECALOGO

1



**Definizione di  
rigenerazione  
urbana e  
dichiarazione di  
interesse pubblico  
degli interventi**



## ■ **RIGENERAZIONE URBANA =**

Un processo integrato di interventi urbanistico-edilizi, economici e sociali sul patrimonio edilizio esistente, a carattere pubblico, privato o misto pubblico/privato, volto a promuovere l'innovazione e funzionale a:

- accrescere la vivibilità e la sicurezza dei contesti urbani, degli immobili pubblici e privati, degli spazi pubblici e delle infrastrutture, favorendo la crescita delle relazioni sociali e del senso di comunità, anche attraverso la garanzia della presenza e il potenziamento dei servizi terziari di prossimità e delle attività socio-culturali;
- eliminarne il degrado e le fragilità;
- aumentarne l'attrattività attraverso la qualità, la sostenibilità e l'innovazione tecnologica degli insediamenti;
- garantirne la sostenibilità e la resilienza ambientale, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'adeguamento e il miglioramento della sicurezza sismica e statica, l'efficientamento idrico ed energetico.

Gli interventi di rigenerazione urbana, attraverso adeguate fasi temporali di breve, medio e lungo periodo e mediante la partecipazione attiva degli abitanti e degli attori del territorio, comprese le rappresentanze dei diversi settori economici, privilegiano la densificazione dell'ambiente costruito soprattutto nei nodi della mobilità pubblica e la ricostituzione dei servizi eco-sistemici e possono includere la sostituzione edilizia, il riuso e la riqualificazione del patrimonio costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano, anche attraverso il recupero e la rifunzionalizzazione delle aree degradate o dismesse, l'integrazione e l'arricchimento delle funzioni soprattutto nelle aree sottoutilizzate, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti.

## ■ **DICHIARAZIONE DI INTERESSE PUBBLICO DEGLI INTERVENTI DI RIGENERAZIONE URBANA =**

Gli interventi di rigenerazione urbana, anche ricompresi negli ambiti urbani come individuati dai Comuni ovvero oggetto di Piani, Programmi o Accordi di rigenerazione urbana, di iniziativa pubblica o privata, sono dichiarati di interesse pubblico per beneficiare di incentivazioni urbanistiche, economiche e fiscali e di semplificazioni procedurali.



Sono più di dieci anni che si parla di rigenerazione urbana, ma fino a poco tempo fa è stata relegata ad argomento di convegni, dove ognuno ha dato una propria interpretazione a queste parole. Per definire la rigenerazione urbana sembra dunque necessario rimandare prima di tutto al suo significato letterale.

Ri-generare, ri-qualificare, recuperare sono termini che esprimono la necessità di ridare vita ad un bene aggiornandone le caratteristiche, le prestazioni e gli usi alle nuove esigenze e ciò non solo nell’ottica del mantenimento del suo valore, ma anche della sua innovazione.

Rigenerare è un’azione finalizzata non solo a mantenere il bene nelle condizioni di origine, ma a consentire di farlo stare “al passo con i tempi” o meglio ancora di “giocare di anticipo”, rinnovando la sua vivibilità.

Il termine “rigenerazione” calato sui centri abitati, indipendentemente dalla scala demografica, ha un significato ben più ampio. Si tratta di intervenire sul patrimonio edilizio esistente, soprattutto quello realizzato “velocemente” o “con spontaneità” dal primo dopoguerra agli anni ’60, per ri-utilizzarlo in linea con le esigenze più attuali, dandogli nuova vita.

In quest’ottica tutto il patrimonio edilizio esistente assume rilevanza e deve essere rigenerabile, mentre appare estremamente limitativo – se non addirittura punitivo – l’approccio che indica la possibilità di intervenire solo sugli edifici degradati. Questo approccio non appare percorribile prima di tutto perché ha alla base il paradosso della necessità di attendere l’avvento del degrado e dell’incuria prima di poter operare le dovute modernizzazioni degli edifici.

Assume rilevanza quindi la necessità di intervenire non solo su interi quartieri o gruppi di edifici, ma anche su singoli immobili, pubblici o privati che siano, ogni volta che viene in evidenza l’inadeguatezza dei manufatti rispetto alle esigenze sociali, ambientali ed economiche o addirittura l’insicurezza statica, l’inefficienza energetica, spesso affiancate da scarsa manutenzione.

Rigenerare è quindi un intervento:

- “a geometria variabile” a seconda delle necessità degli immobili o delle zone in cui essi sono ubicati e che quindi possono richiedere interventi anche “pesanti”, come la demolizione e ricostruzione o la delocalizzazione di funzioni non idonee;
- integrato tra funzioni, utenti, tipologie edilizie, modalità di utilizzo, risorse finanziarie;
- complesso, che abbraccia questioni urbanistiche ma anche economiche, finanziarie, fiscali, sociali e ambientali per la vivibilità e la competitività dei territori.

Tutte queste considerazioni portano necessariamente ad abbracciare una definizione molto ampia di rigenerazione urbana che può interessare sia il patrimonio pubblico che quello privato, ma che ha sempre il suo fulcro in una zona già urbanizzata.

Il passaggio successivo è poi quello di affermare che gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano un pubblico interesse.

L'Unione Europea ci chiede di azzerare il consumo di suolo netto nel 2050 e di arrivare a dimezzare le emissioni di CO<sub>2</sub> nel 2030 e di azzerarle nel 2050. Di fronte a questi obiettivi così ambiziosi occorre qualificare la sicurezza statica, anche in chiave antisismica, e migliorare le prestazioni energetiche e in generali ambientali delle costruzioni, come obiettivi primari e basilari dello Stato, e dotarsi, conseguentemente, di una strumentazione più flessibile e agevole per intervenire sul patrimonio edilizio esistente.

Solo attribuendo a questi interventi un interesse pubblico sarà possibile definire un quadro legislativo semplificato e agevole che prenda il posto delle attuali norme ancora basate sulla necessità di gestire e limitare l'espansione urbana.



## Il nuovo canone della rigenerazione urbana

**MAURIZIO CARTA**

*Professore ordinario di pianificazione territoriale e progettazione urbanistica all'Università degli Studi di Palermo*



Il decalogo proposto dall'Ance non vuole essere l'ennesimo storytelling sulla rigenerazione urbana, ma è un discorso sul metodo per pervenire a una definizione ampia, flessibile ed efficace delle diverse modalità e intensità d'azione della rigenerazione urbana e all'identificazione dei conseguenti strumenti operativi e forme di *governance* necessari per l'efficacia dei processi di trasformazione urbana generativi di valore economico, sociale e culturale, creatori di equità e sostenibilità, produttori di benessere e qualità della vita per le persone.

Il lavoro prodotto dal Comitato tecnico scientifico è un risultato importante per ampiezza dello sguardo e per approfondimento dei temi. Il metodo utilizzato in seno al laboratorio è pienamente figlio della postura laica che Ance ha inteso conferirgli. Una laicità estranea a qualsiasi furore ideologico (per esempio nei confronti del consumo di suolo) e a qualsiasi pregiudizio (per esempio nei confronti del ruolo delle imprese) e perché esito di un confronto di idee e proposte di chi, con ruoli diversi, lavora quotidianamente sulla concretezza delle questioni che riguardano l'evoluzione delle città italiane. E questa laicità si è manifestata nel nostro prodotto fuggendo a due trappole che sul tema della rigenerazione urbana sono state sempre davanti a noi come rischi da evitare.

Il primo rischio è ritenere che la rigenerazione urbana sia una sorta di tautologia perenne, per cui la stessa risiede nelle pratiche di trasformazione prodotte nelle mille sperimentazioni quotidiane, senza nessuna volontà di definirle entro uno schema concettuale e metodologico, lasciandole fluire secondo il flusso delle volontà individuali. Secondo questa impostazione, qualsiasi azione riattivi un meccanismo di intervento sulle città è rigenerazione urbana. Questo approccio, però, porta alla prevalenza di un ossessivo – seppur prezioso – *placemaking*, invece di re-immaginare una urbanistica che torni a essere progetto, governo, partecipazione e non solo cieca norma o obsoleto dirigismo.

Il secondo rischio sta, all'opposto, nell'eccesso di normazione definitoria, nel tentativo, cioè, di normare pedissequamente la rigenerazione urbana e le sue modalità attuative come se fosse un sinonimo dell'urbanistica, sterilizzando, quindi, la sua capacità di differenziarsi da procedure, processi e norme urbanistiche regolatorie e conformative che hanno altri scopi. Oppure, usare una definizione che tenti di piegarla, di normalizzarla, di irrigidirla entro modelli, come se fosse solo un nuovo strumento attuativo dell'urbanistica.

Secondo noi, la rigenerazione urbana non è né l'uno né l'altro. Non è soltanto assemblaggio di pratiche e non è soltanto la ricerca di una definizione innovativa. Non è un mero arricchimento del nostro lessico, non è solo un nuovo strumento della cassetta degli attrezzi. Nel nostro approccio, la rigenerazione urbana è un nuovo canone.

Quando parliamo di rigenerazione urbana io credo che dobbiamo affrontarla soprattutto come un canone, ovvero un insieme coerente di regole e protocolli, anche desunti dalle pratiche (perché noi non rifuggiamo dalla capacità pedagogica e sperimentale delle pratiche) che permettano di argomentare e dimostrare l'efficacia di un approccio flessibile in grado di agire, a seconda delle circostanze specifiche, come un attivatore dei processi generali di sviluppo urbanistico a partire dalla riattivazione della qualità di una parte del territorio, e come uno strumento attuativo complesso in grado di generare risultati sia nel campo dello spazio fisico sia nei campi economico, sociale e culturale, indispensabili per l'attuazione e sostenibilità delle scelte urbanistiche e delle norme generali dei piani.

La rigenerazione urbana, pertanto, riconnette la necessaria integrazione tra piano e progetto, tra norma e forma, tra processo e azione, tra azione istituzionale e pratiche informali, tra profitabilità economica e impatto sociale.

Un processo integrato nel multiverso della rigenerazione urbana, quindi, deve saper esprimere due potenzialità: essere un attivatore di nuove politiche urbane (riduzione del consumo di suolo, transizione ecologica e digitale, densificazione, flessibilità) e, nello stesso tempo, contribuire a rinnovare potentemente le politiche urbane esistenti: introduce funzioni e genera effetti. La rigenerazione urbana può essere un attivatore di nuovi processi e, contemporaneamente, può farsi matrice di politiche

urbane, anche promosse con altre finalità, che poi diventino spazio urbano, qualità della vita e norma.

Il canone della rigenerazione urbana deve facilitare iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e riciclo urbano o nuova costruzione, con l'obiettivo di conseguire la maggiore attrattività dell'area anche dal punto di vista dei nuovi abitanti (stabili, temporanei, intermittenti, nomadi), la facilitazione della localizzazione delle imprese (soprattutto di quelle orientate alla innovazione e alla creatività), la riduzione dei consumi idrici ed energetici (agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e la produzione di energia da fonti rinnovabili), la messa in sicurezza degli edifici da un punto di vista strutturale, la bonifica ambientale delle aree inquinate, la qualità degli spazi pubblici come luoghi per la coesione, la riduzione delle aree impermeabili per il miglioramento dei cicli vitali delle città, il miglioramento della gestione e della raccolta differenziata dei rifiuti, e la mobilità sostenibile incentrata sulla migliore integrazione degli spostamenti pedonali e ciclabili con il trasporto pubblico e con la micro-mobilità.

Il canone della rigenerazione urbana, inoltre, deve comprendere strumenti di sostenibilità economica, poiché, di concerto con i diversi livelli di governo per le rispettive competenze, deve poter utilizzare un'adeguata fiscalità urbanistica differenziata attraverso provvedimenti di riduzione del costo degli oneri di costruzione e dei costi connessi agli interventi di rigenerazione urbana, nonché attraverso un adeguato sistema di premialità che agevoli e faciliti gli interventi di riqualificazione, di contenimento del consumo di suolo, di riciclo e riuso rispetto alla espansione urbana, di gestione integrata delle risorse e dei rifiuti. Infine, dobbiamo facilitare la costituzione e l'attività di società miste pubblico-privato a cui demandare l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana nel contemporaneo rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti e della efficacia e tempestività degli interventi.

Il legislatore ha proposto una sua interpretazione della rigenerazione urbana, e l'auspicio è che questa normazione contenga tutta quella ricchezza di flessibilità nella definizione di rigenerazione urbana che la renda fruibile. Il problema non è fuggire da qualsiasi normazione (anche se il timore di un irrigidimento esiste), ma valutare che tipo di normazione debba essere pro-

dotta per stimolare, finanziare, agevolare e semplificare un processo di trasformazione delle città che viva di flessibilità, di adattamento, di ibridazioni e di creatività.

Appare interessante quanto fatto in Francia nel 2016, quando il Parlamento è intervenuto per dare alla rigenerazione urbana innovativa (adattiva e non conformativa) un potente impulso attraverso la “Legge sulla libertà di creazione, l’architettura e il patrimonio”, mirata a far evolvere la normazione sulla base di casi concreti e di soluzioni innovative a problemi che la normazione vigente impedirebbe di risolvere nel modo proposto dal progettista, in quanto ritenuto migliore di quello basato sulla normazione stessa. La legge introduce un “permesso di innovare” (al posto del più classico permesso di costruire), stimolando una sperimentazione locale, una produzione di differenze invece che di omologie, stimolando le città a diventare laboratori viventi di innovazione urbana, prototipi di un futuro da progettare per poi tradurne i risultati in procedure e norme già testate.

In questo scenario l’iniziativa Parma 2022 si presenta come un fertile laboratorio di innovazione, candidandosi a diventare un primo luogo in cui esprimere la libertà di sperimentare i processi e i protocolli incrementali e adattivi di rigenerazione urbana che noi abbiamo immaginato, perché da essi possano essere desunte le regole e le norme che permettano di estenderne gli impatti.

Questo è per noi la rigenerazione urbana, un protocollo abilitante per la generazione di valori, e non soltanto l’applicazione di regole tarate su una presunta medianità delle nostre città. Dobbiamo essere capaci di rendere flessibile la rigenerazione su tagli urbani che vanno dal piccolo e piccolissimo, al medio e al grande intervento.

Naturalmente, il nuovo canone della rigenerazione urbana non potrà usare i tradizionali masterplan, quei piani esclusivamente regolativi, onnicomprensivi e assertivi che tentano di prefigurare l’assetto delle città in un orizzonte pluriennale, senza le dovute flessibilità e attenzioni alle azioni quotidiane e senza la valutazione costante degli effetti per riorientarne le scelte. Le “città aumentate” – come definisco le città sostenibili del futuro – e le loro comunità (sociali, imprenditoriali, professionali) necessitano di nuovi processi e strumenti progettuali fondati su

un approccio strategico per la negoziazione trasparente degli interessi in gioco. Al tradizionale piano regolativo generale, rigido, e pressoché immutabile nella sua attuazione dobbiamo sostituire un *masterprogram*, cioè un programma di interventi consapevolmente temporizzato, incrementale e adattivo, in grado di comporre una visione globale implementando i suoi diversi frammenti di intervento, capace di un'azione tempestiva e, ove serva, temporanea, ma che abbia la forza generativa di un nuovo futuro che sappia come attivare processi autosufficienti in grado di produrre i sempre più rapidi adattamenti che le città richiedono per uscire dalle crisi multiple a cui sono sottoposte.

Al *masterprogram* servono buone pratiche e il nostro laboratorio può essere il luogo adatto per definire le caratteristiche di questi strumenti, sperimentando, replicando e disseminando iniziative concrete.

Infine, un'ultima considerazione: durante i pochi minuti di lettura di questo capitolo, qualcuno in Italia avrebbe dovuto avere speso correttamente circa seicentomila euro di risorse del PNRR per mantenere il livello e l'intensità di spesa prevista dal programma per non perdere le risorse. Temo che questo non sia avvenuto e questo è un cruciale problema che riguarderà anche la rigenerazione urbana: la sua capacità di accelerare l'utilizzo efficace delle risorse per la qualità urbana e per potenziare il ruolo delle città come motori dello sviluppo sostenibile. ■

## La leva del commercio di prossimità

**MANUEL TORRESAN**

*Confcommercio-Imprese per l'Italia -  
Settore urbanistica e rigenerazione urbana*



Confcommercio-Imprese per l'Italia è da tempo impegnata sulle questioni della rigenerazione urbana, nella consapevolezza del rapporto biunivoco che lega le città e le attività del terziario di mercato rappresentate: commercio, turismo e pubblici esercizi, servizi alle persone e alle imprese, trasporto e logistica, attività culturali e professionali. Un sistema articolato di imprese, radicate nel territorio, che fornisce servizi ai cittadini attraverso una rete di luoghi di prossimità, vivifica le città e crea lavoro, sicurezza, senso di comunità; un sistema che quindi concorre alla qualità urbana e, al contempo, ne necessita per la propria competitività.

Per tale ragione, la Confederazione sostiene la rigenerazione urbana quale paradigma che integra le progettualità dello spazio costruito con quelle sociali, ambientali ed economiche e crede nelle politiche integrate e nelle collaborazioni pubblico/privato quali strumenti per il rinnovamento dell'economia reale, il rafforzamento delle relazioni socio-culturali e il miglioramento della qualità ambientale. In tale prospettiva, il terziario di mercato può contribuire a diverse scale: a livello di singola impresa, implementando nuovi servizi e strategie di multicanalità; a livello di distrettualità urbana, creando aggregazioni di soggetti per il potenziamento delle economie locali; a livello sovralocale, attivando politiche per lo sviluppo territoriale.

È evidente, quindi, il ruolo del terziario nei processi di rigenerazione – in funzione di sostegno alla polifunzionalità dei tessuti, alla qualità dell'abitare e all'attrattività – considerando anche le attuali sfide di innovazione e di transizione ecologica e digitale, l'emergente desiderio di prossimità, inclusione e comunità nonché i cambiamenti demografici che interessano il Paese.

Confcommercio ritiene necessaria una profonda revisione dell'approccio alle città che coniughi trasformazioni edilizie e un nuovo modello di sviluppo delle economie urbane, ponendo particolare attenzione a tutti quei fenomeni che portano squilibri nelle città e nei territori. A tal fine, si ritiene necessario per-

seguire l'integrazione tra interventi materiali e immateriali e l'implementazione di strategie radicate nel tessuto socio-economico, per un ritorno a una visione olistica della città, da costruire con approccio multiscalare, multidimensionale, incrementale, adattivo e partecipato. Una città che ponga maggiore attenzione alla scala umana e alle relazioni, funzionalmente mista, organizzata in rete, in equilibrio con l'ambiente, imperniata sui luoghi urbani di socialità. È importante, quindi, ragionare sugli obiettivi e sugli strumenti di un auspicabile nuovo quadro normativo tenendo nella dovuta considerazione i molteplici profili che compongono la rigenerazione urbana.

Nel Decalogo Ance sono presenti alcuni interessanti spunti per una regolazione innovativa, tra cui: la definizione di rigenerazione urbana come processo integrato a cui contribuiscono i servizi terziari di prossimità; la partecipazione delle rappresentanze economiche; il coordinamento nazionale delle politiche urbane; gli strumenti per il contenimento del consumo di suolo; i nuovi meccanismi per finanziare non solo la riqualificazione di attrezzature e infrastrutture della città esistente, ma anche la rivitalizzazione delle economie urbane.

Un'adeguata attenzione deve essere comunque prestata a misure che possono avere impatti sugli equilibri dei sistemi economici urbani, anche al fine di garantire ai cittadini i benefici del pluralismo distributivo. Conseguentemente, va esclusa l'equazione secondo cui *semplificare* significhi *deregolamentare*, si ritiene piuttosto necessario legiferare meglio e coordinare i diversi livelli di governo, non tentando di sottrarsi all'inevitabile complessità che è propria della nostra società, ma regolando i processi con meccanismi che sollecitano la leale collaborazione tra le parti. Anche per quanto riguarda i centri storici è necessario osservare un giusto equilibrio, poiché essi costituiscono un patrimonio fondamentale per l'attrattività del Paese e ne devono essere rispettate le caratteristiche e i valori: operazioni di rigenerazione in tali contesti, in cui spesso convivono situazioni di pregio e di degrado, devono essere quindi valutate in modo rigoroso. Un obiettivo generale da conseguire, dentro e fuori i centri storici, deve essere quello di contrastare fenomeni che stanno destando notevole preoccupazione per il loro impatto negativo sulla vita delle comunità, quali la desertificazione commerciale e lo spopolamento, anche attra-

verso l'uso della leva fiscale e della leva urbanistica.

Volgendo lo sguardo al futuro, sarà comunque sempre più necessario abbinare il sistema delle regole a politiche attive che, basandosi su partenariati socio-economici in dialogo con le rispettive amministrazioni locali e secondo logiche distrettuali, favoriscano la predisposizione e l'attuazione di progettualità condivise per la vitalità dei contesti urbani e aumentino la capacità di intercettare finanziamenti dedicati.

In definitiva, una proposta per la rigenerazione urbana che voglia essere innovativa e di ampio respiro deve fondarsi su una visione unitaria e considerare sia la complessità dei fenomeni urbani sia la varietà degli interessi dei soggetti in campo, valorizzando responsabilmente tutte le relazioni e le risorse presenti nel territorio.



# 2

## **Governance per la nuova politica urbana nazionale e partecipazione dei cittadini**



- Ricostituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), organo di coordinamento della politica del governo sulle città.
- Adozione da parte del CIPU dell'Agenda Urbana Nazionale, contenente gli obiettivi e la strategia per la rigenerazione delle città e dei centri urbani.
- Assegnazione al Dipartimento del MIMS, incaricato della segreteria tecnica del CIPU, del compito di coordinare e mettere a sistema tutti gli interventi di rigenerazione urbana, compresi quelli finanziati dal PNRR e dai Fondi strutturali europei, attraverso l'unificazione della gestione delle risorse disponibili, il supporto agli enti locali, la promozione e il monitoraggio degli interventi, in previsione della costituzione di una specifica Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana.
- Istituzione del Fondo per la rigenerazione urbana nel quale confluiscono tutte le risorse disponibili.
- Assegnazione delle risorse disponibili agli enti locali in parte sulla base dell'individuazione di "aree target" nell'ambito dell'Agenda Urbana Nazionale e in parte tramite bandi.
- Promozione da parte della struttura del MIMS incaricata (o successivamente, dall'Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana) del coinvolgimento delle comunità nei processi di rigenerazione urbana attraverso canali di finanziamento specifici, informazione e formazione alle pubbliche amministrazioni, promozione delle best practices a livello nazionale e internazionale, monitoraggio dei processi. I bandi per l'assegnazione delle risorse prevedono un punteggio specifico per le amministrazioni che scelgono di avviare percorsi partecipativi strutturati per elaborare piani e progetti di rigenerazione urbana.



Da alcuni anni, l'Ance va affermando l'opportunità di una regia nazionale per le politiche urbane, una *governance* in grado di dare unitarietà alle strategie e alle politiche, evitando una frammentazione di interventi e di finanziamenti.

Nonostante le città possano svolgere un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche, infatti, nelle politiche italiane non sempre ne vengono sfruttate appieno le potenzialità, così come potrebbe essere fatto attuando un più elevato coordinamento tra i diversi livelli di competenza e tra le politiche settoriali.

Scommettere non solo sulle grandi città ma anche sulle città di secondo e terzo ordine è vantaggioso per lo sviluppo dell'intera economia nazionale. Questo, ad esempio, è il modello della Francia che, ormai da diversi anni, ha definito politiche che vedono una stretta interdipendenza tra grandi aree urbane, città medie e comuni rurali.

Un "Piano strategico per le città italiane" rilevante, quindi, non solo dal punto di vista finanziario ma, soprattutto, come espressione di un impegno politico di Stato, Regioni e autonomie locali.

A tali indicazioni era pervenuta anche la Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla sicurezza e sul degrado delle città e delle periferie che nella Relazione finale, presentata a dicembre 2017, aveva evidenziato alcuni punti fermi di una politica per le aree urbane e le periferie. In particolare, tra le indicazioni elaborate dalla Commissione, vi era la necessità di mettere in cantiere un grande progetto nazionale, di durata pluriennale, e di individuare un punto di riferimento dell'amministrazione centrale con il compito di coordinare la politica per le città.

Il Decalogo affronta il tema della *governance* in questa ottica, proponendo una *governance* chiara, forte ma al tempo stesso coinvolgente, capace di trovare proprio nella condivisione degli obiettivi la propria forza vitale, evitando logiche di distribuzione "a pioggia" delle risorse, ma indirizzando le risorse e i programmi verso obiettivi strategici individuati a livello nazionale, da declinare successivamente in ciascuna realtà locale.

L'architettura istituzionale proposta prevede la ricostituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) quale organo di coordinamento della politica del governo sulle città e l'adozione di una Agenda Urbana Nazionale, contenente gli obiettivi e la strategia per la rigenerazione delle città.

Per ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e realizzare una visione di lungo periodo di rigenerazione delle città, il decalogo prevede inoltre l'assegnazione al Dipartimento del MIMS, incaricato della segreteria tecnica del CIPU (ruolo in futuro assegnato alla costituenda Agenzia nazionale per la

rigenerazione urbana), del compito di coordinare e mettere a sistema tutti gli interventi di rigenerazione urbana, compresi quelli finanziati dal PNRR e dai Fondi strutturali europei, attraverso l'istituzione del "Fondo per la rigenerazione urbana" nel quale confluiscono tutte le risorse disponibili.

Viene in tal modo ad essere costruita una strategia di sistema in grado di utilizzare in modo sinergico tutte le risorse, nazionali e UE, e i relativi programmi esistenti, mettendo in atto un meccanismo di finanziamento continuativo, condizione necessaria a dare un respiro di lungo periodo alla progettualità delle città ed evitare la frammentazione degli interventi e le inevitabili conseguenti inefficienze nella spesa.

In generale, per i programmi di spesa riguardanti le città si riscontrano difficoltà in termini di esiguità di risorse assegnate, di incapacità ad attivare risorse private, di procedure amministrative complesse e soprattutto temporalmente lunghe.

Il grado di utilizzo delle risorse statali, infatti, risulta estremamente basso e focalizzato quasi esclusivamente sulle spese per la progettazione, essendo pochi gli interventi arrivati all'apertura dei cantieri. Questo comporta l'immobilizzazione di ingenti risorse che potrebbero, invece, essere riprogrammate e concentrate su un unico strumento con un canale stabile di finanziamento, anno per anno, sulla base di una Agenda Urbana Nazionale, delineandosi come quadro d'insieme a livello nazionale per gli interventi di rigenerazione che utilizzino fondi pubblici.

Il Decalogo propone, dunque, una regia unica ma concertata di volta in volta con le amministrazioni centrali e locali interessate, prevedendo anche il coinvolgimento delle comunità nei processi di rigenerazione urbana attraverso canali di finanziamento specifici, informazione e formazione alle pubbliche amministrazioni, promozione delle *best practices* a livello nazionale e internazionale, monitoraggio dei processi. La partecipazione dei cittadini è, infatti, un elemento fondamentale per promuovere l'innovazione sociale, orientando la scelta dell'ente locale verso la definizione delle reali necessità di coloro che vivono il contesto urbano oggetto di rigenerazione, sia che si tratti di piccoli progetti sia che si tratti di grandi aree.



## Il PNRR per la rigenerazione urbana

**RUDY GIRARDI**

*Vice Presidente ANCE*



Mai come in questi mesi, con l'approvazione del PNRR, si è parlato di risorse da destinare ad interventi infrastrutturali di varia natura. Secondo le nostre stime, ammontano a 108 miliardi i fondi da spendere entro il 2026 per grandi opere ferroviarie di collegamento e per interventi diffusi sul territorio: trasporto pubblico locale, case popolari, rigenerazione urbana, dissesto idrogeologico, scuole, ospedali, patrimonio artistico-culturale ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio.

Il tema della rigenerazione urbana è oggetto di oltre 9 miliardi di euro complessivi, ricompresi per lo più nella Missione "inclusione sociale", e suddivisi nei seguenti programmi di investimento:

- il Piano nazionale per la Qualità dell'abitare (PINQUA), da 2,8 miliardi di euro, gestito dal MIMS, con l'obiettivo di realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, e riqualificare aree urbane degradate;
- il Programma di Rigenerazione urbana degli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti per 3,3 miliardi di euro, gestito dal Ministero dell'interno, per progetti di contrasto al degrado sociale e per migliorare il decoro urbano;
- i Piani Urbani Integrati, per un importo complessivo di 2,5 miliardi di euro, anch'essi gestiti dal Ministero dell'Interno, destinati a progetti di rigenerazione urbana delle Città Metropolitane, anche con la partecipazione dei privati, attraverso la BEI;
- attrattività dei borghi, un programma in capo al Ministero della cultura da 800 milioni per la riqualificazione dei piccoli comuni, per lo sviluppo economico e sociale dei tanti piccoli centri storici italiani che offrono un enorme potenziale.

A queste linee di investimento specifiche si aggiungono poi altri finanziamenti destinati a finalità diverse, che incidono comunque sulla configurazione delle nostre città.

Si pensi agli interventi per il turismo e a quelli per il nostro patrimonio culturale o, ancor di più, a quelli per la mobilità nelle aree urbane.

Effetti sulla vivibilità dei nostri centri urbani derivano anche dalle operazioni per la riqualificazione degli edifici, privati e pubblici, che diventano occasioni per recuperare il degrado in cui versano ampie parti delle città.

Un altro canale importante di rigenerazione urbana è rappresentato dall'edilizia scolastica. È questo uno degli ambiti prioritari del PNRR che potrà beneficiare di circa 12 miliardi di euro.

Non si tratta solo degli interventi necessari a rispondere alle esigenze di sicurezza legate ai rischi naturali e al degrado delle strutture, ma di interventi volti alla realizzazione di ambienti moderni e funzionali a una didattica che possa favorire i processi di apprendimento e di socializzazione.

In questo processo le scuole dovrebbero divenire sempre più luoghi di aggregazione e di servizio per il territorio, pensate per essere punti di riferimento e di accoglienza, anche oltre l'orario scolastico.

Le ingenti risorse del PNRR fanno, dunque, delle scuole un potente fattore di sviluppo, un faro sul territorio, epicentro di potenti progetti di rigenerazione urbana e territoriale, sia attraverso un uso più ampio degli spazi scolastici, che si aprono alla collettività, sia attraverso l'uso dello spazio urbano per fare attività scolastica.

Da questo quadro di finanziamenti e programmi, emerge il rischio che prevalga ancora una volta una logica di distribuzione a pioggia delle risorse, in mancanza di una vera e propria politica per le città, di un quadro generale e coordinato necessario ad un utilizzo più efficace delle diverse risorse previste.

Il rischio concreto è che, per rispettare i tempi stringenti previsti per l'utilizzo dei fondi europei del PNRR (primo semestre 2026), le amministrazioni finiscano per tirare fuori dai cassetti vecchi progetti che non rispondono più ai fabbisogni presenti della collettività.

Se sarà così, dovremo parlare di un fallimento.

Al contrario il Piano funzionerà se sarà in grado di innescare un nuovo modello di sviluppo della città, basato sulla sostenibilità ambientale e sociale, che sia in grado di coinvolgere investimenti privati di rigenerazione urbana.

Occorrerà fare attenzione alla *governance* dei programmi che dovranno garantire la massima trasparenza sia nella fase di se-

lezione dei progetti, sia in quella di esecuzione dei lavori. In tutti i programmi sembra sottovalutato il ruolo e la sinergia che dovrebbe essere promossa con gli investitori privati. Sembra quasi di assistere a un monologo, che punta più a garantire risorse per investimenti infrastrutturali piuttosto che un dialogo per definire quello che serve al futuro delle città. Sia chiaro, le infrastrutture urbane sono necessarie, soprattutto dopo quasi 15 anni di disinteresse e di crisi finanziaria dei comuni, ma gli obiettivi di rigenerazione urbana dovrebbero essere più ambiziosi. Per questo, passata l'opportunità del PNRR, si dovrà, per forza, fare i conti con l'ordinarietà delle risorse per le città. È assolutamente necessario un meccanismo di finanziamento pubblico ordinario, come il Fondo unico nazionale per questi progetti, da ripartire con criteri di efficienza, piuttosto che "a pioggia". Un Fondo che sia in grado di premiare le eccellenze, e che possa essere distribuito diffondendo buone pratiche. ■

## Fare le riforme per dare loro efficacia

**PAOLO RAMETTA**

*Associazione Orizzonte Italia*



Il tema della rigenerazione urbana è una delle variabili che influenza la scelta delle giovani generazioni di rimanere nel nostro Paese o spostarsi all'estero.

L'urgenza di una nuova legge che la governi e la renda fattibile è quindi quanto mai attuale.

Il contesto odierno ricorda quanto avvenuto negli anni '60, epoca in cui era forte la necessità di una riforma urbanistica collegata al grande boom economico che ha caratterizzato quel periodo. Analogamente, oggi le risorse del PNRR possono funzionare da traino ad importanti cambiamenti a livello urbano. Per fare ciò, però, un intervento legislativo è fondamentale.

La storia ci insegna che il processo non è semplice: le vicissitudini legate alle varie proposte urbanistiche, dagli anni '60 in poi, dimostrano che, troppo spesso, rendere concrete le riforme immaginate diventa un'utopia.

Ne è una dimostrazione il CIPU, ancora caratterizzato da una configurazione molto statica e rigida, che avrebbe bisogno di essere rivitalizzato, anche in virtù del fatto che l'attuale disegno di legge sulla rigenerazione, in discussione al Senato, fa riferimento a questo organismo.

Già nel 2012, il Ministro Fabrizio Barca aveva capito che sostanzialmente c'erano tre diverse strade percorribili:

- Rendere coerenti le politiche delle aree urbane, con un Ministro che le coordini;
- Istituzionalizzare le varie competenze, in cui una sola amministrazione abbia il ruolo di leader e si occupi di coordinare tutte le politiche (ruolo probabilmente immaginato per il MIMS all'interno della Legge sulla rigenerazione urbana);
- Creare un'Agenzia che si occupi di organizzare le varie competenze dei diversi dicasteri in un unico centro, opzione prevista dal nostro Decalogo, ma di cui non si trova traccia nel ddl attualmente in discussione al Senato.

Organizzare il repertorio strumentale nelle proposte legislative in modo corretto è fondamentale per gestire al meglio la nuova politica urbana nazionale.

Infine, una riflessione sul livello istituzionale più opportuno per la gestione della politica urbana: se da un lato, infatti, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile può garantire le necessarie, specifiche technicalità sul tema, dall'altro l'incardinamento della materia nella responsabilità istituzionale della Presidenza del Consiglio sarebbe in grado di assicurare un dialogo sovranazionale, e multilivello, fondamentale per aumentare il posizionamento del comitato interministeriale. ■

## Ripensare le città: ambiente, sviluppo e società

GAETANO FONTANA

Architetto



È questo l'obiettivo che *Cities Climate Leadership Group (C40 Cities)*, la rete internazionale di 97 città con 700 milioni di persone, fissa per la politica urbana dei prossimi anni, e le città italiane, grazie soprattutto ai fondi del PNRR, si potrebbero candidare ad essere i luoghi dove intrecciare, in un'unica azione, rigenerazione urbana e transizione ecologica.

Un fattore di rischio di un tale scenario potrebbe ritrovarsi nella classica ripartizione di competenze fra i vari Ministeri e nella allocazione finanziaria per singoli capitoli di spesa.

Tradizionale ripartizione tecnico-amministrativa che, proprio in virtù dell'importanza di una politica urbana nazionale, dovrebbe essere superata, ad esempio, con la ricostituzione del CIPU (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane), presieduto dal Presidente del Consiglio (che si potrebbe avvalere di un Sottosegretario di Stato per le fasi operative) o, per sua delega, dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, prevedendo anche la presenza formale di un rappresentante della Commissione Europea e di alcuni Sindaci opportunamente scelti (anche in funzione delle politiche da attivare). Il CIPU dovrebbe operare attraverso una "Agenzia per le città" o, meglio, "per l'ambiente urbano" (anch'essa collocabile presso il MIMS che ne assumerebbe la dipendenza gerarchica mentre quella funzionale e d'indirizzo resterebbe in capo al CIPU). L'agenzia opportunamente costruita, sia per quanto riguarda la qualità professionale sia con riferimento alla dotazione quantitativa di personale (eventualmente individuato e assunto anche con modalità flessibili sul mercato internazionale), dovrebbero essere in grado di esplicare funzioni di affiancamento, supporto e addestramento degli enti locali e, se del caso, essere dotata di poteri di sostituzione delle strutture locali particolarmente inefficienti.

La riorganizzazione dovrebbe superare la logica delle quote di stanziamento.

La ripartizione secondo criteri di proporzionalità fra le Regioni, e da queste a cascata ai Comuni, subisce gli effetti di una dise-

guale capacità di spesa. Il problema delle regioni meridionali non è superato dalla quota del 40% a loro assegnata o da altre percentuali di assegnazione, ma dalla capacità di spendere bene e velocemente queste risorse. Un simile metodo non ha prodotto, nel corso dei decenni e degli innumerevoli programmi finanziati, un adeguato incremento del capitale sociale. L'azione delle Autonomie locali ha trovato spazio nella "sola lotta" per acquisire una percentuale maggiore di risorse.

Ancora quasi inesplorato, infatti, rimane il dettato dell'art. 119 Cost. che prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ai territori per rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Piuttosto, bisognerebbe avviare, anche recuperando precedenti modelli di programmi comunitari e nazionali (Urban e UrbanItalia), un Programma pluriennale di rigenerazione urbana, fondato su target espliciti e costantemente monitorati, prevedendo interventi sostitutivi da parte della stessa Agenzia nazionale, in caso di ritardo o di dimostrata impossibilità a conseguire gli obiettivi fissati, o sanzioni economiche, fino alla revoca parziale o totale dei finanziamenti concessi per riassegnazione ad altre iniziative.

Programmi, individuati dallo stesso CIPU, su proposta dell'Agenzia, da indirizzare su aree-bersaglio, individuate sulla base di indicatori relativi a particolari squilibri economici e sociali e/o a bilanci urbani caratterizzati da instabilità permanente sotto vari profili (sarebbe sufficiente la sola necessità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni): da quello ambientale (basti solo pensare al rapporto motorizzazione privata/spostamenti spaziali), a quello urbanistico-edilizio-ambientale (consumo di suolo/spreco energetico), da quello produttivo (aree industriali dismesse/uso e abbandono delle aree rurali), a quello sociale (dispersione-isolamento/concentrazione-conflitto).

Fra i criteri di assegnazione dei fondi, particolare attenzione dovrebbe essere posta alla velocità e alla corretta attuazione di quanto previsto nel programma e alla pertinenza delle proposte rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Con queste modalità, quasi tutto dipenderebbe dalla capacità organizzativa, tecnica e amministrativa, dei soggetti destinatari, dalle loro *performance* in esperienze precedenti, dalla scala d'intervento del programma, dalla natura degli obiettivi fissati. Nello stesso modo, amministrazioni locali non sufficientemente

attrezzate dovrebbero essere fortemente supportate dalla stessa Agenzia, sia nella costruzione del programma sia nella fase di realizzazione degli interventi.

Così, il tema del superamento delle asimmetrie fra le amministrazioni dei diversi territori, insieme a quello della riprogrammazione (tecnica e amministrativa) dell'intera macchina istituzionale (recuperandola da una condizione generale di non governo resa evidente dalla crisi permanente che ormai da decenni caratterizza i rapporti tra cittadino e amministrazione), e della crescita della sua capacità d'integrazione con decisioni multilivello, locali e globali, potrebbe manifestarsi in tutta la sua necessità, anche al di là della stessa attuazione del PNRR.



## La rigenerazione urbana è per le persone

**AGNESE BERTELLO**

*Ascolto Attivo srl*



Quando si parla di rigenerazione urbana, si tende spesso a discutere di leggi e strumenti che regolano la realizzazione di nuovi edifici, volumi e spazi: quello che si può demolire, quello che si può costruire, dove e come. Le persone che abitano quegli spazi, che abitano il quartiere, e quelle che andranno ad abitarci restano fuori dal quadro. Il ruolo di Ascolto Attivo, in questo laboratorio, è stato quello di portare all'interno di questa riflessione le persone, le relazioni, la comunità, la vita quotidiana.

Il presupposto da cui queste riflessioni nascono è uno: la rigenerazione urbana è per le persone. Per questo, deve partire dai bisogni degli individui, deve essere orientata dall'ascolto delle persone e delle comunità, deve integrare l'esperienza quotidiana delle persone all'interno dello scenario strategico e del progetto. L'efficacia di un processo di rigenerazione urbana – cioè la sua capacità di essere generativo nel tempo e di stimolare senso di appartenenza – dipende direttamente dalla capacità di rendere protagonisti coloro che vivono i luoghi su cui si vuole intervenire.

Restituire protagonismo significa andare oltre un ascolto di facciata, quello che lascia poi agli esperti il compito di delineare le soluzioni, mettendosi piuttosto nell'ottica dell'indagine condivisa, dell'esplorazione, della co-progettazione, del confronto serrato e puntuale. Significa costruire un processo duraturo, continuativo, che promuova l'attivazione delle competenze degli abitanti, prima fra tutte la capacità di immaginare, e la nascita di nuove visioni, di nuovi legami, la creazione di innovazione sociale e urbana, di quelle progettualità che fanno di uno spazio rigenerato un luogo vissuto, vivo, dotato di senso: un luogo in cui ci riconosciamo.

È un processo complesso di cui fa naturalmente parte una certa dose di conflittualità, quella che scaturisce dal coesistere in uno stesso luogo di identità, bisogni, aspettative diverse. Occorre strutturarsi e dotarsi di figure, come i facilitatori esperti di progettazione partecipata, che consentano di gestire questa con-

flittualità e trasformarla in ricchezza progettuale, concreta, specifica, per arrivare a proposte che tengano conto di tutti i bisogni che un territorio può esprimere nel tempo.

Il protagonismo degli abitanti deve essere visto, insomma, come un elemento strategico della *governance* dell'intero processo, nei suoi diversi step: dalla fase più squisitamente progettuale fino al momento in cui l'intervento è realizzato, passando per la fase di autorizzazione, cantierizzazione...

In ciascuno di questi step, questo protagonismo assume forme diverse. Se nella fase progettuale, come abbiamo visto, si tratta di promuovere ascolto, ricerca e co-design, nella fase intermedia è l'uso temporaneo degli spazi a rivelarsi uno strumento straordinariamente utile per conoscere tutte le dimensioni e potenzialità del luogo, per testare le soluzioni, valutarne l'efficacia prima di consolidarle e progredire. Attraverso gli usi temporanei, la comunità si attiva immediatamente, rimane connessa, viva, e cresce con il crescere del progetto.

Sappiamo tutti, del resto, che i processi di rigenerazione urbana sono percorsi lunghi, non privi di ostacoli, ed è possibile che in questo arco temporale le esigenze all'interno del contesto sociale cambino, o che cambi il contesto ambientale, politico, economico. Garantirsi un certo margine di flessibilità, prevedere meccanismi che hanno una capacità di adattarsi e accogliere l'imprevisto è fondamentale. Sempre più l'immagine che va delineandosi è quella di un organismo.

Quindi, credo che mettere le persone al centro della rigenerazione urbana significhi uscire un po' da quella gabbia per cui l'attenzione agli aspetti sociali di un intervento di riqualificazione si riduce a destinare una quota parte in metri cubi a un fantomatico spazio per la / della comunità, variamente declinato: una biblioteca? una Casa del Quartiere? una portineria sociale? cohousing? Fablab?

Un po' nella logica delle compensazioni. Se guardiamo agli esempi più riusciti di rigenerazione urbana, quelli efficaci, secondo quanto detto all'inizio, e analizziamo che caratteristiche abbiano quei luoghi in cui vediamo che una comunità c'è davvero, quello che notiamo è che si tratta di luoghi informali, ibridi per funzioni e attori, accessibili, densi e inclusivi. Non si programma a tavolino. Avere cura del processo, invece, è essenziale.



## Disuguaglianze, partecipazione e cura degli spazi e delle persone

**STEFANO VELOTTI**

*Professore ordinario di Estetica, Dipartimento di Filosofia,  
Sapienza- Università di Roma*



L'espressione "rigenerazione urbana" – analogamente ad altre espressioni di cui si fa ormai largo uso, come "sostenibilità" o "cura" ecc. –, fa parte di quei concetti "thin" su cui tutti si dicono d'accordo, ma solo fino al momento in cui non si passa a renderli "thick", fondendo questioni di valore e questioni di fatto. È evidente che esistono diverse prospettive legittime per promuovere una "rigenerazione" delle nostre città, ma ciascuna di esse può essere valutata singolarmente solo in relazione a un'idea globale di città, alle forme di vita che si intendono promuovere o ostacolare. La "rigenerazione" non può essere misurata solo sulla qualità di singole soluzioni architettoniche, tecnologiche, infrastrutturali, ma ciascuna di esse assume un valore in rapporto a un'idea di "come vogliamo vivere e abitare in comune". In passato, per esempio, si è pensato a città "ordinate" per zone, con funzioni socioeconomiche e corrispondenti tipologie architettoniche. Ma è evidente che una città può essere viva, e dunque rigenerarsi, solo se gli ordini esistenti non vengono imbalsamati, ma resi permeabili e fluidi. Opposizioni come centro/periferia, residenziale/commerciale, zone di uffici/zone di movida, residenze per giovani/per vecchi, aree di attrazione turistica/aree dense di abitanti ecc., moltiplicabili indefinitamente, si traducono in disuguaglianze crescenti, non solo indegne, ma anche mortifere sul piano individuale, sociale ed economico; per Roma, sono state analizzate in un libro che traccia, come dice il titolo, Le mappe della disuguaglianza (Lelo, Monni e Tomassi 2019; ma vedi anche Tocci 2020).

Ogni nuovo intervento "rigenerativo" (riuso, demolizione/ricostruzione, infrastrutture, innovazioni tecnologiche ecc.) presuppone una preliminare conoscenza della specifica realtà urbana per la generazione di ordini possibili, polifunzionali, con un necessario margine di imprevedibilità e rischio, e quindi rivedibili e modificabili nel tempo.

Un urbanista spagnolo, Pablo Sendra, ha pubblicato un libro

con Richard Sennett con un titolo paradossale, *Designing Disorder* (2020). Al contrario dell'ordine, infatti, il disordine non può essere disegnato. Ma non si tratta di abbandonare le città alla "crescita spontanea", piuttosto di creare le condizioni necessarie (e non sufficienti) affinché la città venga restituita alle vite dei suoi abitanti (e solo in questo modo – e qui si aprirebbe un altro discorso – può essere affrontato il problema enorme del turismo). Sendra prova a farlo limitandosi, per così dire, a immaginare infrastrutture ad alto tasso di indeterminatezza, che permettano usi imprevedibili da parte dei cittadini. Cito qualche passo, per dare un'idea delle sue proposte: "Costruire un pavimento modulare che può essere montato, smontato e rimontato in modi diversi [con allacci per 'improvvisare' cucine pubbliche, proiezioni, assemblee, ecc., in regime di economia condivisa]. Ho proposto di ottenere questa modularità e flessibilità attraverso la costruzione di un pavimento tecnico simile a quelli costruiti negli spazi per uffici, con un accesso facile e diretto all'infrastruttura collettiva [...]".

Il processo deve essere partecipato: "La raccolta di feedback può avvenire attraverso incontri sociali, assemblee o piattaforme digitali come quella implementata a Madrid. Piattaforme come Decide Madrid – un forum digitale dove le persone possono proporre, discutere e decidere su miglioramenti, interventi o cambiamenti – sono state implementate in varie città spagnole dove le iniziative municipaliste hanno vinto le elezioni nel 2015".

Louis Kahn (arrivato a 5 anni negli Stati Uniti), ricordando in tarda età la sua giovinezza a Filadelfia, disse che "una città dovrebbe essere un luogo in cui un bambino che cammina per le sue strade può percepire ciò che un giorno vorrebbe essere". Questa frase, spesso ripetuta, dovrebbe essere presa sul serio e tradotta, magari, nei termini della psicologia ecologica: chi progetta e chi costruisce dovrebbe creare luoghi ricchi di "affordances" materiali (Gibson 1979) e sociali (R. e E. Rietveld 2010), in modo da diminuire le disuguaglianze innanzitutto sul piano delle "opportunità" o "capabilities" (come proposto da Amartya Sen, in alternativa al parametro screditato del PIL).

Esempi concreti se ne potrebbero fare tanti. Ne menziono solo un paio, significativi sul piano della sostenibilità sia ambientale sia sociale: strutture abitative che prevedono il cohousing, con

produzione di energia locale, alcuni servizi in comune, luoghi protetti per il gioco dei bambini ecc. Non condomini di lusso, come certi condomini newyorkesi isolati dal resto del quartiere, ma strutture accessibili, aperte e dinamiche. Una variante particolarmente importante sarebbe quella di pensare strutture di cohousing intergenerazionali: per “famiglie di vicinato allargate” dove possano agevolmente convivere vecchi, giovani e bambini, con capacità e competenze diverse e complementari, col reciproco vantaggio di scambiarsi servizi e relazioni. Altrimenti la nostra popolazione, sempre più vecchia e malandata – ma anche quella più giovane – sarà costretta a umilianti solitudini (nel Regno Unito hanno dovuto formalizzare un “Minister for Loneliness” – un Ministero fondato il 17 gennaio 2018). Se l’Ance potesse farsi promotrice di iniziative del genere, non sarebbe un guadagno per tutti?



## COMPLESSO KALKBREITE A ZURIGO, SVIZZERA

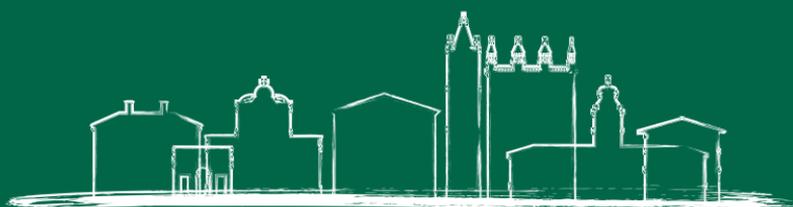
Muller Sigrist Architekten

da l'industria delle costruzioni 466 • marzo-aprile 2019



# 3

## Contenimento del consumo di suolo



- Conseguire l'obiettivo di non degrado di terreno entro il 2030 e di occupazione netta di terreno pari a zero al più tardi entro il 2050, con un obiettivo intermedio entro il 2030 (Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021).
- Il perseguimento dell'obiettivo del «saldo zero» del consumo di suolo avviene attraverso la rinaturalizzazione, la de-impermeabilizzazione o la bonifica di suolo già consumato, in misura proporzionale all'entità del nuovo suolo consumato.
- Assumere tale obiettivo come principio fondamentale della materia del governo del territorio da perseguire prioritariamente, attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, con la rigenerazione urbana, concentrando gli interventi sull'ambiente costruito e sui nodi della mobilità pubblica.
- Promuovere la conclusione, in sede di Conferenza Unificata, dell'Intesa per la definizione degli obiettivi quantitativi di riduzione progressiva del consumo di suolo a livello nazionale da ripartirsi fra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri prestabiliti.
- Prevedere la decadenza dei diritti edificatori entro 5 anni, per eliminare il problema dei residui dei piani antecedenti, con possibilità, previa richiesta, di una proroga per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà dell'interessato.



L'obiettivo della riduzione del consumo del suolo per la realizzazione di infrastrutture e insediamenti civili domina da un decennio ormai il panorama culturale e normativo. Nato nel contesto della transizione ecologico/ambientale e delle indicazioni di risparmio e circolarità delle risorse naturali, il dibattito si è inevitabilmente indirizzato sul governo del territorio e sulle dinamiche legate alla pianificazione e alla trasformazione dei suoli.

Le prime indicazioni normative sono intervenute a livello europeo dove si chiede agli Stati membri di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero nel 2050 (cfr. Comunicazione della Commissione UE “*Tabella di Marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse*” 20.9.2011 COM (2011) 571).

Si tratta di un obiettivo fondamentale e ampiamente condivisibile, che deve essere affrontato abbandonando pregiudizi e posizioni ideologiche/demagogiche, generalmente incentrate su soluzioni di blocco totale o parziale delle trasformazioni. Visioni di questo tipo non tengono conto del fatto che un divieto immediato di utilizzare nuovo suolo rischia di ingessare completamente il sistema economico e sociale, già provato da anni di crisi, dalla pandemia e ora dalla guerra.

Appare più equilibrato un approccio che cerchi di coniugare le diverse esigenze – ambientali, economiche e sociali – prendendo in considerazione tutte le cause del consumo del suolo e mettendo in campo una pluralità di misure in grado di orientare lo sviluppo del territorio verso un uso del suolo più razionale e sostenibile.

Un’azione sistematica di manutenzione del territorio e delle sue infrastrutture, una politica di controllo e di repressione all’abusivismo edilizio, la semplificazione delle attività di bonifica dei siti inquinati e soprattutto una politica organica e a regime volta a rendere agevoli, diffusi ed economicamente sostenibili gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente: sono questi i *driver* che appare necessario attivare per raggiungere l’obiettivo europeo.

Con particolare riferimento alla rigenerazione urbana, appare chiaro come le due questioni siano intrinsecamente legate, tanto da configurarsi come “il risvolto della stessa medaglia”. La riduzione del consumo di suolo passa necessariamente attraverso una efficace normativa per il recupero, il riutilizzo e la riqualificazione degli edifici esistenti e delle aree urbane, pena l’ulteriore estensione in orizzontale delle città.

Affrontare invece il tema del consumo del suolo in un contesto avulso dalla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente potrebbe avere risultati addirittura controproducenti e soprattutto bloccherà il processo di migliora-

mento e rifunzionalizzazione urbana alle quali aspirano le realtà urbane, che rappresentano il motore per la ripresa economica.

Fino ad ora le Regioni si sono mosse generalmente seguendo questa direzione: quasi tutte si sono dotate di principi e disposizioni per limitare il consumo del suolo, collegandoli a normative di favore per rigenerare i centri urbani e l'esistente. Alcune Regioni hanno anche fissato limiti quantitativi di consumo del suolo regionale (es. Veneto, Emilia Romagna, ecc.).

A livello statale invece vi sono state diverse iniziative legislative sia governative che parlamentari, che non hanno però terminato il loro percorso e si è in attesa tuttora di una legge.

Di recente una svolta alla questione sembra essere stata impressa dal PNRR che, a chiusura del capitolo sulle riforme, impegna il Governo ad approvare *“una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola”*. Lo Stato sembra finalmente consapevole che si tratta di una riforma fondamentale e non più rinviabile per porre le basi del futuro sviluppo del Paese.

In vista di una disciplina statale appare necessario prima di tutto che venga recepito espressamente l'obiettivo europeo di non degrado del terreno entro il 2030 e di occupazione netta di suolo pari a zero nel 2050, come ribadito nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 28 aprile 2021. È necessario chiarire poi che si è in presenza di un obiettivo “netto” e cioè di un saldo zero, nell'ambito del quale al nuovo suolo occupato deve corrispondere una azione proporzionale di rinaturalizzazione, de-impermeabilizzazione, bonifica di superfici in precedenza coperte e impermeabilizzate.

Ma non basta. È necessario che questo obiettivo venga calato all'interno del governo del territorio – e quindi negli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica – assurgendo a principio fondamentale della materia. La pianificazione dovrà quindi essere orientata verso il contenimento del consumo di suolo e dovrà farlo prioritariamente attraverso la rigenerazione urbana. Solo incentivando la trasformazione delle città su loro stesse e la densificazione del costruito sarà possibile ridurre realmente il consumo di nuovo suolo.

In considerazione dei tempi molto lunghi della pianificazione urbanistica, si ritiene necessaria, a monte, un'azione di definizione degli obiettivi quantitativi di riduzione progressiva del consumo di suolo a livello nazionale nell'ambito di una apposita Intesa fra Stato-Regioni-Enti Locali in sede di Conferenza Unificata.

La nuova normativa dovrà affrontare infine il problema dei “residui di piano” e cioè dei diritti edificatori attribuiti dai piani ancora orientati all'espansione. Accanto alla tutela del suolo, occorre tenere conto anche degli altri

interessi di natura economica e sociale che ruotano intorno al territorio, individuando il giusto punto di equilibrio attraverso l'indicazione di un termine equo di decadenza dei diritti edificatori "pregressi".

In particolare, è stato individuato un termine di 5 anni, quale momento decadenziale dei diritti pregressi, fatta salva la possibilità, previa richiesta, di una proroga per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà dell'interessato.

Entro tale termine sarà sufficiente la presentazione dell'istanza di avvio dell'iter approvativo degli strumenti attuativi ovvero della domanda di rilascio del titolo edilizio (o laddove previste le Scia).



## PARCO DELLA BIBLIOTECA DEGLI ALBERI, MILANO

Inside Outside / Petra Blaisse

da l'industria delle costruzioni 467 • maggio-giugno 2019



# 4



## Nuova perequazione per la città contemporanea



- Occorre modificare il sistema di pianificazione urbanistica come delineato dalla legge 1150/1942, incentrato sull'espansione urbana e sulla nuova costruzione; un sistema che nasce già "vecchio" e che necessita quindi di continue variazioni a cui sono collegate forme di prelievo straordinario (contributo straordinario ex art. 16, comma 4, lett. d-ter) Dpr 380/2001, extra oneri, ecc.).
- Il nuovo sistema pianificatorio si basa sul modello perequativo, ma aggiornato ed esteso a tutto il territorio urbanizzato.
- Lo strumento urbanistico, sulla base di regole chiare e geometriche, fissa un indice edificatorio di base, il cui utilizzo genera la contribuzione ordinaria (in termini di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), e può prevedere in alcuni ambiti urbani un indice ulteriore. Alla trasformazione che sfrutta anche l'indice ulteriore verrà chiesto di corrispondere una contribuzione addizionale, in termini non più di cessione di aree, ma di riqualificazione di attrezzature e infrastrutture esistenti e di gestione effettiva dei servizi necessari.
- La contribuzione addizionale sarà una quota della variazione di valore tra l'indice di base e quanto sviluppato dalla parte privata in base all'indice ulteriore.
- Il nuovo modello ha l'ambizione di determinare nuove risorse per il co-finanziamento dei contenuti pubblici del piano eliminando il ricorso alle contribuzioni straordinarie, esito di negoziazioni di carattere politico.



Le città del futuro dovranno crescere su loro stesse e per farlo è necessario modificare il sistema di pianificazione urbanistica come delineato dalla legge 1150/1942. Si tratta di un sistema incentrato sull'espansione urbana e sulla nuova costruzione; un sistema che troppo spesso nasce già "vecchio" e necessita quindi di continue variazioni alle quali sono collegate forme di prelievo straordinario (contributo straordinario ex art. 16, comma 4, lett. d-ter) Dpr 380/2001, extra oneri, ecc.), accanto a quelle ordinarie (contributo di costruzione e, in alcuni casi, cessione degli standard urbanistici).

La pianificazione urbanistica del futuro dovrà basarsi prima di tutto su un rinnovato patto pubblico-privato, nel quale alla crescita di valore dei beni immobili dei privati e alla ricchezza dei singoli dovrà corrispondere anche la ricchezza della comunità. Per fare questo è necessario riorganizzare gli strumenti a disposizione dentro la logica della rigenerazione della città esistente.

Il modello da cui deve muovere il nuovo sistema pianificatorio è quello perequativo, già conosciuto in diverse realtà regionali. Si tratta di aggiornarlo, non limitandolo più a singoli ambiti di trasformazione, ma estendendolo a tutto il territorio urbanizzato per diventare regola della trasformazione della città esistente.

Lo strumento urbanistico fissa un indice edificatorio di base, il cui utilizzo genera la contribuzione ordinaria (in termini di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione), e può prevedere eventualmente in alcuni ambiti urbani un indice ulteriore di sfruttamento massimo dei suoli. Alla trasformazione che sfrutta anche l'indice ulteriore verrà chiesto di corrispondere una contribuzione addizionale, in termini non più di cessione di aree, ma di riqualificazione di attrezzature e infrastrutture esistenti e di gestione effettiva dei servizi necessari. La città che si rigenera infatti non ha necessariamente bisogno di maggiori aree che in alcuni casi si rivelano più un problema che una risorsa per le amministrazioni.

La contribuzione addizionale sarà una quota della variazione di valore tra l'indice di base e quanto sviluppato dalla parte privata in base all'indice ulteriore.

Questo modello ha l'ambizione di determinare le risorse per il co-finanziamento dei contenuti pubblici del piano, eliminando il ricorso alle contribuzioni straordinarie, esito di negoziazioni di carattere politico.

L'attuale sistema infatti ha generato un meccanismo nel quale gli enti locali non sono stimolati a progettare la città secondo canoni e dispositivi ampi e flessibili, capaci di ammettere la pluralità dell'iniziativa privata, ma hanno molto più convenienza ad avere attitudini passive, attraverso le varianti

che consentono di recuperare attraverso contributi straordinari risorse finanziarie addizionali.

Tutto questo appesantisce la macchina amministrativa: ogni volta serve una variante, si deve passare in consiglio comunale. Soprattutto, il percorso amministrativo di trasformazione è assolutamente incerto ed è costantemente rimesso alla discrezionalità dei decisori pubblici.

La contribuzione dei privati nel nuovo sistema perequativo invece sarà:

1. costante nelle regole e differenziata nei contenuti: le regole sono fissate dal piano, riguardano la città già esistente e le eventuali limitate aree di espansione e dunque amministrazione e privati non negoziano, ma applicano quanto stabilito all'approvazione dello strumento urbanistico. Le risorse acquisite dall'amministrazione sono invece destinate non più solo all'acquisizione di aree addizionali, ma alle necessità che concretamente si rendono urgenti nella vita collettiva: opere, interventi, nuovi servizi.
2. ordinaria e non straordinaria, a differenza di quanto avviene oggi per effetto della proliferazione di dispositivi di legge che permettono forme di prelievo straordinario in caso di variante urbanistica sul valore generato dall'intervento.
3. dovuta; a fronte della legittima esigenza delle amministrazioni di "fare cassa", il nuovo patto pubblico-privato non prevede costanti esazioni, ma una contribuzione solo laddove vi sia un piano di natura urbanistica attuativo oppure un permesso di costruire convenzionato legato all'aumento del carico urbanistico della città.

La proposta è pertanto quella di una nuova perequazione per la città contemporanea che si trasforma su se stessa, in cui le trasformazioni sono per definizione ordinarie e la straordinarietà deve essere derubricata ai soli casi che sono assolutamente imprevedibili.

Attraverso questo nuovo sistema basato su concrete norme di carattere economico-urbanistico, sarà possibile finalmente che il valore e la ricchezza derivanti dalla trasformazione delle città consentano un meccanismo di co-finanziamento efficace per la comunità quanto limpido nella sua logica di funzionamento.



## La perequazione per la città che si rigenera

**EZIO MICELLI**

*Professore di Estimo e Valutazione economica del progetto,  
Università Iuav di Venezia*



La modalità con cui l'Urban Renovation Lab promosso dall'Ance ha lavorato in questi mesi ha è stata quella di scegliere ambiti privilegiati su cui occorre intervenire affinché gli interventi di rigenerazione urbana, di cui tanto necessitano le nostre città, possano essere resi fattibili. Intervenire, infatti, su tutta la legge 1150 del 1942 sarebbe velleitario, mentre agire sui punti decisivi per portare avanti un nuovo ragionamento di senso compiuto è sicuramente più efficace.

Gli ambiti individuati sono tre:

- I primi due riguardano la costruzione del rapporto pubblico-privato, in modo che consenta di avere una interazione fruttuosa tra l'amministrazione pubblica, i privati e la proprietà;
- il terzo riguarda il modo in cui coordiniamo le attività che privati portano avanti all'interno della città

Per quanto riguarda il primo, da oltre vent'anni, il modo in cui costruiamo la città è improntato su quella che viene chiamata la "perequazione urbanistica": in altri termini, oltre alle contribuzioni dovute, la parte privata o la proprietà immobiliare deve versare risorse addizionali funzionali allo sviluppo delle città, nel solco del ciclo espansivo.

Quella lunga fase espansiva aveva bisogno di aree e la perequazione serviva a recuperare aree altrimenti non acquisibili, la cui indisponibilità avrebbe condotto a una città sotto dimensionata da un punto di dotazioni collettive.

Nel nostro Decalogo, invece, abbiamo formulato una proposta che sposta la perequazione dalla vecchia cornice e che la porta a guardare esclusivamente verso una città che si trasforma dal proprio interno. Lo fa partendo da regole semplicissime, da indici che possono essere unici o declinati variamente nella città, punti di densificazione che fissano i massimi e, all'interno di questo spazio, determinano la necessaria contribuzione nella forma di una ripartizione del plusvalore che si forma per effetto della decisione urbanistica e della decisione dei privati di investire. Meccanismi che non hanno più bisogno di varianti, non hanno più bisogno di

interventi puntuali ma che consentono, concretamente, quel partenariato necessario alla realizzazione degli interventi.

Il secondo punto su cui abbiamo lavorato riguarda il tema degli standard, che non è, contrariamente a quanto si possa pensare, una tematica vetusta, ma un'acquisizione fondamentale per lo sviluppo delle nostre città, perché consente di declinare, di fatto, un diritto di cittadinanza che si fa spazio all'interno della città.

Le città che si sono sviluppate prima dell'arrivo degli standard, infatti, erano caratterizzate da un grande caos e disorganizzazione nel rapporto tra spazio pubblico e spazio privato.

È vero, però, che pensare che gli stessi standard previsti alla fine degli anni Sessanta possano essere declinati nella realtà attuale è estremamente sbagliato. Per questo oggi abbiamo bisogno di riarticolare potentemente l'elenco degli standard e di organizzarli per la città che cambia.

È possibile che ancora oggi si preveda, per esempio, quella dotazione di parcheggi che era funzionale allo sviluppo di una città tutta incardinata sullo sviluppo dell'automobile privata? O non dobbiamo, forse, immaginare che quelle aree debbano essere destinate allo spazio pubblico, eventualmente con piste ciclabili, spazi per camminare, spazi per stare insieme nella città: una riorganizzazione degli standard che dà sostanza al nuovo disegno della città. Se una nuova perequazione e una revisione degli standard sono gli elementi cardine di un nuovo modo di leggere il rapporto tra pubblico e privato, il terzo punto riguarda l'indifferenza funzionale. Nel mondo di oggi, in cui la varietà è considerata sempre più una ricchezza, immaginare che l'amministratore pubblico stabilisca, ancora, che al piano terra ci debba essere un negozio, al primo piano le residenze, al terzo piano gli uffici, è un'aspettativa perdente. Meglio sarebbe, invece, immaginare che questa varietà diventi l'elemento centrale di un nuovo disegno della rigenerazione, a partire da una flessibilità riconosciuta agli operatori e che punta a escludere attività incompatibili con la nuova realtà e non più a disegnare il futuro della città nei suoi minimi dettagli.

Queste sono tre proposte, assolutamente concrete, che consentono di dotarci di nuovi canoni e di nuovi protocolli per creare una città che sa rigenerarsi al proprio interno, in una dialettica virtuosa tra pubblico e privato.



# 5



## **Nuova disciplina degli standard urbanistici**



Occorre rivedere la disciplina degli standard urbanistici secondo criteri innovativi, quali:

- differenziare gli standard per le zone di espansione da quelli per il tessuto urbano consolidato;
- garantire dotazioni territoriali non più improntate al solo criterio quantitativo (mq aree/abitante), ma anche alla qualità e alla concreta prestazione dei servizi;
- in linea con le nuove esigenze della città contemporanea, riarticolare le tipologie di dotazioni territoriali (es. parcheggi per biciclette, piste ciclabili, riduzione parcheggi per autovetture, ecc.) e le modalità di adempimento degli standard urbanistici (non solo cessione aree, ma anche cessione immobili o unità immobiliari, ristrutturazione/manutenzione urbanizzazioni e attrezzature esistenti, monetizzazione, possibilità di assicurare il servizio richiesto dal comune, ecc.), nell'ambito di un nuovo sistema di cofinanziamento della città pubblica, che elimina il ricorso a forme di contribuzione straordinaria (cfr. Punto 4);
- prevedere l'obbligo di standard urbanistici solo per interventi «complessi» (piani attuativi e permessi di costruire convenzionati) e in proporzione alle superfici o ai volumi «addizionali» ossia di nuova realizzazione rispetto a quelli esistenti, i quali hanno già assolto a tali obblighi.



Le nuove esigenze economiche, ambientali e sociali hanno avuto e stanno avendo un forte impatto sullo sviluppo territoriale che nell'arco di un ventennio ha mutato profondamente il proprio assetto orientandosi verso obiettivi di contenimento del consumo di suolo, recupero e rigenerazione dell'edificato.

Di fronte a questi mutamenti la legislazione urbanistica nazionale risulta totalmente superata e non in linea con la necessità di riutilizzare e rigenerare immobili e aree: non è possibile governare le trasformazioni del territorio con leggi e decreti che risalgono al 1942 o al 1968 e, in generale, con tutti quei provvedimenti normativi incentrati sul modello espansivo.

Il Decreto Ministeriale 1444/1968, in particolare, rispondeva all'esigenza di gestire la crescita delle città garantendo un equilibrato rapporto fra insediamenti privati e pubblici. Zonizzazione del territorio comunale, riserva di spazi per attrezzature collettive o pubbliche per ciascun abitante da insediare e limiti alla densità edilizia, all'altezza e alla distanza degli edifici: sono gli strumenti attraverso cui il legislatore ha cercato di perseguire questo obiettivo e il cui rispetto oggi rappresenta uno dei principali ostacoli alla diffusione degli interventi di sostituzione edilizia. Si pensi ad esempio alla difficoltà, se non all'impossibilità, di reperire aree a standard all'interno dei tessuti urbani consolidati o di rispettare limiti di altezza in presenza di incrementi volumetrici concessi da leggi regionali o dagli strumenti urbanistici comunali.

Si pone inoltre un problema di garanzia della qualità urbana, che deriva in gran parte dalla qualità e dalla gamma dei servizi offerti e che determina il grado di vivibilità dei luoghi rendendoli competitivi: la gestione della città pubblica è diventata una questione cruciale non più solo sotto il profilo urbanistico, ma anche economico e sociale.

Il nuovo sistema dovrà essere basato solo sul reperimento degli spazi e la realizzazione delle dotazioni, o dovrà fare i conti anche con la garanzia effettiva dei servizi che passa attraverso la loro gestione?

Si tratta di passare dallo "standard" al "welfare" attraverso, tra l'altro, la necessità di:

- individuare i bisogni/diritti della collettività locale e riarticolare sulla base di essi le tipologie di dotazioni territoriali necessarie;
- individuare il patrimonio pubblico disponibile sia in termini di aree, che di immobili;
- favorire la trasformazione di questo patrimonio pubblico in termini sia di riqualificazione e ammodernamento, sia di densificazione laddove gli standard esistenti fossero giudicati inadeguati, prevedendo come residuale il reperimento di nuovi standard urbanistici;

– garantire i collegamenti e la mobilità con gli ambiti urbani più prossimi nei quali sono localizzati gli standard assenti nella zona di riferimento. Occorre cambiare “paradigma”, superando il modello “regolativo” e passando ad un modello basato sugli “standard-obiettivi”, che significa assicurare prima di tutto i servizi necessari nell’ambito di intervento. È questa la “Città dei 15 minuti”.

Numerosi sono dunque gli aspetti normativi da modificare perché occorre:

- passare dalla suddivisione del territorio comunale in rigide zone omogenee a cui viene attribuita una funzione specifica ad una indifferenza funzionale che consenta una maggiore flessibilità dell’insediamento delle destinazioni d’uso;
- superare il criterio meramente quantitativo (metri quadri/abitante) degli standard urbanistici che contrasta con il principio della riduzione del consumo del suolo, valorizzando anche la qualità e la concreta prestazione dei servizi;
- differenziare gli standard per le zone di espansione da quelli per il tessuto urbano consolidato;
- riarticolare le tipologie di dotazioni territoriali (es. parcheggi per biciclette, piste ciclabili, riduzione parcheggi per autovetture, ecc.) in linea con le nuove esigenze della città contemporanea;
- riarticolare le modalità di adempimento degli standard urbanistici (non solo cessione aree, ma anche cessione immobili o unità immobiliari, ristrutturazione/manutenzione urbanizzazioni e attrezzature esistenti, monetizzazione, nonché possibilità di assicurare il servizio richiesto dal comune gestendolo in via diretta, ecc.);
- prevedere obblighi di standard urbanistici solo per interventi «complessi» (piani attuativi e permessi di costruire convenzionati) e in proporzione alle superfici o ai volumi «addizionali» ossia di nuova realizzazione rispetto a quelli esistenti, che hanno già assolto a tali obblighi;
- rimettere in discussione i limiti di densità edilizia, altezza e soprattutto di distanza fra edifici per agevolare gli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente anche al fine del contenimento del consumo di suolo.

La riforma degli standard urbanistici dovrà esprimere non più limiti, ma potenzialità e opportunità per favorire la trasformazione del tessuto esistente.

## Le città escono dai loro confini

**REGINA DE ALBERTIS**

*Presidente Assimpredil ANCE*



Chiedersi oggi come sarà la città del futuro, come vogliamo realizzare la città del futuro e quali devono essere le regole per la città del futuro, vuol dire immaginare i luoghi e gli spazi che interpretano l'evoluzione dell'uomo e delle tecnologie.

Io ho solo una certezza sulla città del futuro: dovrà essere sostenibile o non sarà una città vivibile. I luoghi dovranno coniugare l'ambiente con il sociale e con la sostenibilità economica, altrimenti il disagio e il degrado, che già caratterizzano alcuni ambiti, non saranno eliminabili.

La sfida è quella di avere città sostenibili, non partendo da zero, ma rigenerando le città che già viviamo. E per fare questo le regole sono fondamentali, ma quelle attuali non forniscono la strumentazione adatta per intraprendere questo percorso.

La legge madre, che governa ancora tutto, è, infatti, la vecchia 1150/1942, legge sicuramente di grande spessore, che, tuttavia, nasceva per ambiti totalmente diversi da quelli in cui viviamo oggi.

La mia azienda opera nella città di Milano, una realtà che ha fatto grandi passi in avanti, con una legislazione che è venuta incontro alle necessità per rendere fattibile la rigenerazione in determinati ambiti della città.

Quello che diventa fondamentale oggi è la capacità di ragionare su una città che esca dai suoi confini, che non progetti sé stessa in termini di città ristretta, ma di città metropolitana, facendo in modo che si riattivino i fattori attrattivi, come i servizi, le reti culturali, l'offerta per il tempo libero, l'istruzione

Il primo elemento fondamentale su cui tutto questo ruota e sul quale l'amministrazione pubblica, attraverso la normativa e le regole deve cercare di far convogliare anche gli investimenti privati, sono le infrastrutture per la mobilità fisica e – lo abbiamo capito soprattutto in questi anni di pandemia – per la mobilità virtuale.

La mobilità green non può partire, però, ignorando il ruolo strategico delle infrastrutture per la sosta, sia di intercambio, che per i residenti. Questo è un fattore molto importante, soprattutto

to in grandi città come Milano. Fondamentali sono anche il potenziamento e efficientamento dei sistemi pubblici di collegamento, la digitalizzazione, i sistemi di gestione del traffico di distribuzione delle merci, la cablatrice e il 5 G.

La sfida è quella di riuscire ad attuare una politica di pianificazione delle infrastrutture per permettere rapidi spostamenti – la famosa città dei 15 minuti in grado di offrire tutti i servizi necessari in quell’arco di tempo – ma anche riuscire ad avere collegamenti efficienti da una parte all’altra della città.

Accanto all’importanza delle infrastrutture, l’altro tema su cui ruota la rigenerazione urbana è la qualità. Ogni intervento di sviluppo immobiliare, infatti, rappresenta una grande opportunità per bonificare aree degradate delle città, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche sociale.

Una qualità che non può non riguardare anche i centri storici, per i quali, viceversa, la normativa rende talvolta impossibile qualsiasi intervento, e per i quali anche alcune proposte in discussione attualmente non sembrano offrire soluzioni.

Bisogna poter superare quei vincoli urbanistici che, oltre ad essere troppo stringenti, risultano addirittura immotivati. Mi riferisco, per esempio, ai molti edifici incongrui del tessuto storico e che, solo in virtù della loro localizzazione, sono soggetti ai vincoli di conservazione ad ogni costo.

La mia attività su Milano, città che ha mostrato accoglienza per gli interventisti di rigenerazione, mi consente di sottolineare quanto sia strategico avviare una forte collaborazione con la Pubblica Amministrazione, definendo regole chiare, ma anche flessibili, che non partano dal presupposto che l’imprenditore che intende agire sul territorio sia spinto, unicamente, dal desiderio di cementificare, dalla voglia suprema del profitto. Lo sviluppo delle nostre città deve porsi l’obiettivo di creare valore per il territorio e per la collettività. Deve farlo potendo contare su tempi certi che consentano di trovare le risorse necessarie a ridisegnare i luoghi che, infine, siano adatti a rispondere alle esigenze delle persone che li abitano.



## Il carattere olistico della rigenerazione

**GIOVANNI SAVIO**

*Global Ceo Planet Smart City*



Planet ha preso parte all'esperienza dell'Urban Renovation Lab per portare le competenze applicate in 10 progetti attualmente in sviluppo in diverse città del mondo nel creare quartieri smart che integrino una serie di innovazioni per il Real Estate.

Ad oggi, due grandi "trend" meritano di essere osservati: il proptech e i criteri ESG.

Il concetto di proptech, ovvero l'integrazione di soluzioni tecnologiche nell'ambito Real Estate (ad esempio la connessione 5G, l'adozione di contatori intelligenti, illuminazioni smart, isole di ricarica per auto elettriche, aree WiFi free, smart locker, building management system etc.), sta entrando prepotentemente nella vita di tutti i giorni e anche nelle aspettative dei residenti dei nuovi progetti immobiliari con la conseguenza che queste innovazioni diventano imprescindibili già in fase di progettazione.

Una parte fondamentale delle soluzioni proptech è rappresentata dai servizi digitali: la rendicontazione delle spese condominiali può essere digitalizzata, così come i consumi energetici, che possono essere controllati in tempo reale, o anche il controllo da remoto della propria abitazione o l'accesso agli spazi e ai servizi comuni.

Il secondo tema importante riguarda l'introduzione dei criteri ESG nello sviluppo immobiliare, sia su scala del singolo edificio (building) che di comparto (district).

Su questi due temi, proptech e criteri ESG, si gioca il futuro del Real Estate e anche quello della rigenerazione urbana in Italia. L'obiettivo è quello di dimostrare che, attraverso una maggiore attenzione per la sostenibilità economica e ambientale e tramite azioni di innovazione sociale si può raggiungere il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali. In questo senso, le soluzioni tecnologiche applicate ai progetti di Real Estate di nuova realizzazione possono creare, come già dimostrato, esempi di innovazione alla scala di quartiere. Planet sta dimostrando che questo percorso è realizzabile nei diversi paesi in cui opera e che ormai è diventato un valore percepito universalmente.

È fondamentale lavorare, insieme agli operatori del settore e con gli altri *stakeholder*, per creare delle linee guida, degli standard chiari e precisi che possano aiutare chi opera nel settore immobiliare, a integrare queste soluzioni tecnologiche nei progetti immobiliari, in modo da informare il cliente sulle potenzialità e il valore di uno *smart building* o di una *smart city* più in generale.

Planet è uno dei partner di “Sei Milano”, il progetto di Borio Mangiarotti, e con Regina De Albertis stiamo lavorando insieme in questo percorso di innovazione, non facile sicuramente ma molto sfidante, nel quale crediamo fortemente. Siamo anche partner di REDO Sgr nel progetto “ARIA” per la rigenerazione dell’area ex-Macello a Milano, primo quartiere carbon-negative in Europa. L’approccio olistico è la chiave per avere successo in questa tipologia di interventi: non è più possibile procedere a compartimenti stagni, perché il vero cambiamento nella riqualificazione delle nostre città potrà avvenire solo integrando più soluzioni tra loro dal punto di vista tecnologico, digitale, sociale, ambientale.

La pratica sul campo ci dice che la via praticabile per gli operatori privati è quella di avviare progetti pilota di quartiere in cui testare tecnologie proptech e di innovazione sociale da replicare successivamente in ambito urbano alla scala di città.

Per la PA e i Comuni la strada più ragionevole sembra, invece, quella di sviluppare bandi integrati che includano un numero di soluzioni tecnologiche innovative in grado di generare risparmio e creare risorse da reimpiegare in servizi per la collettività e attività di innovazione sociale ad alto impatto per migliorare la qualità della vita dei cittadini.

La sfida è sicuramente importante e, per avere successo, è richiesto uno sforzo di partecipazione di tutti gli *stakeholder* coinvolti nella filiera del mercato immobiliare e degli attori della rigenerazione urbana. Lavorare insieme e portare avanti un percorso come questo è strategico e darà buoni risultati in termini di impatto economico ambientale e sociale a medio e lungo termine.



## Per una concreta trasformazione delle città

**PAOLO GIANDEBIAGGI**

*Architetto - Prof. ordinario di Rilievo dell'architettura e della città -  
Responsabile dell'UNIPR-CITYLAB*

*Dipartimento di Ingegneria e Architettura - Università di Parma*



Il progetto di ricerca tra Ance e Università di Parma per un'ipotesi di metodologia operativa sulla Rigenerazione urbana, partecipata e condivisa, applicabile alle città di medie dimensioni, nasce ben prima dell'avvio di questo percorso che ha consentito di predisporre il Decalogo sulla rigenerazione urbana, progetto che ha consentito di essere il *casus* su cui verificarne e sperimentarne la concretezza.

Tale progetto ha dato origine a due documenti, uno metodologico e uno applicativo, che contengono le differenti problematiche, dal generale al particolare, tra possibili soluzioni alternative, definizioni, problematicità da risolvere, con una diretta intersezione con la sostenibilità economica e sociale, la transizione ecologica, quella energetica, e la valutazione degli impatti derivanti dalla rigenerazione stessa.

Da qui è emersa la necessità di una revisione della disciplina generale degli strumenti urbanistici tradizionali, per poter giungere ad una disciplina specifica della Rigenerazione urbana volta a superare concetti nati per la regolazione dell'ampliamento delle città (vedi ad esempio le dotazioni territoriali) e non per la trasformazione della città esistente. Si pensi solo al possibile aggiornamento degli standard, tipologicamente necessari alla città degli anni '60/'70 (parcheggi pubblici e privati, istruzione, culto, interesse comune, verde attrezzato) rispetto alle attuali mutate necessità di posti auto per la ricarica elettrica, alle aree di *car-bike sharing*, alle dotazioni di servizi alla persona e alla comunità, che superano, integrandoli, quelli tradizionali.

Sulla pubblica utilità della rigenerazione delle città ci sono pochi dubbi. Si provi a pensare solo al riverbero degli impatti positivi prodotti dalla rigenerazione nel suo contesto urbano. Oltre alle condizioni abitative delle persone insediate, gli effetti prodotti in termini di inserimento di funzioni integrative particolarmente assenti nel vicinato, fino alla dotazione di spazi pubblici

particolarmente carenti nei luoghi consolidati della città anni '50/'60, dalla riduzione degli impatti ambientali prodotti dagli edifici energivori, a tanto altro ancora in termini di sicurezza, coesione sociale, ecc.

Tra l'altro molte leggi regionali (Toscana, Emilia Romagna in primis) hanno già intrapreso alcuni percorsi in tal senso onde facilitare e diffondere la rigenerazione. Se vogliamo, però, che questi interventi siano davvero efficaci, che siano portatori di una concreta e diffusa trasformazione delle città, dobbiamo darci degli obiettivi, capire da dove si è partiti e monitorare dove si è arrivati, cosa che negli ultimi anni non si è mai fatto.

La verifica post interventi dei vari PRU, a esempio, si ferma alla realizzazione, quando sono riusciti ad essere attuati.

Mancano indicatori da continuare a monitorare onde comprendere proprio gli impatti positivi e negativi di queste trasformazioni. Occorre preventivamente instaurare un piano di monitoraggio che sia in grado non solo di raccogliere ovviamente i dati sensibili prima del progetto, durante il progetto (la partecipazione deve essere monitorata perché non è detto che di per sé produca sempre un miglioramento) ma soprattutto a distanza di tempo.

L'indotto provocato da questo esercizio si compie non sempre e non per tutti i fattori immediatamente, ma necessita di tempo per far sì che anche l'intorno cambi, in relazione all'intervento rigenerativo realizzato. Anche il raggio d'azione potrebbe essere ben più ampio, se ci ricordassimo che la città è sempre un organismo unico, e che qualunque intervento si attui in essa porta condizionamenti su tutto l'organismo. Ovviamente, il primo intorno urbano sarà quello che più ne sentirà i condizionamenti.

A tal proposito è stata messa in campo anche una gradualità dell'intervento rigenerativo, che in genere si attua nella sua interezza e prende il via una volta realizzato completamente.

La gradualità delle rigenerazioni, alla scala di isolato o di quartiere, vede nella regolazione del fattore tempo la possibilità di un assestamento graduale anche del contesto, capace, in tal modo, di programmare modificazioni più ravvicinate ai diversi stati di avanzamento. I tanti elementi complessi che si integrano all'interno della città hanno velocità differenti (spazi pubblici/commercio, servizi pubblici/uffici, residenze/abitazioni tem-

poranee, ecc.) e provocano nuove reazioni insediative con tempi diversi.

È bene quindi che anche la programmazione di un intervento rigenerativo, per quanto veloce, si attui in una tempistica pianificata, consentendo l'adattamento della porzione urbana limitrofa. In sintesi, occorre introdurre un miglioramento notevole alla componente gestionale che nell'età contemporanea, vista la complessità, non si riduce a "semplice" progettazione e costruzione, ma deve essere evoluta nei modi in cui si porta avanti, nei tempi, e nella verifica costante dei risultati, anche intermedi, per ottenere gli effetti migliori alle diverse scale, a parità dello sforzo realizzativo.



## PIAZZA KAREN BLIXEN, COPENAGHEN

COBE

da l'industria delle costruzioni 473 • maggio-giugno 2020



# 6



## Contributo di costruzione



- Riduzione obbligatoria dal 20% al 35% del contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione urbana; facoltà dei comuni di deliberare ulteriori riduzioni, fino alla completa esenzione dal contributo.
- Incremento del contributo di costruzione per gli interventi che comportano consumo di suolo.
- Oneri in proporzione alle superfici/volumi di nuova realizzazione rispetto a quelli esistenti.
- Modifica della base di calcolo della quota relativa al costo di costruzione sulla base del prezzo medio di mercato dell'immobile fornito dall'OMI (Delibera Assemblea legislativa Regione Emilia-Romagna n. 186 del 2018).
- Esenzione dal contributo straordinario in ambito urbanizzato e, qualora dovuto, riscontro in contraddittorio tra le parti del miglioramento del contesto urbano - Soppressione del contributo straordinario in caso di introduzione dei nuovi meccanismi perequativi (cfr. punto 4).
- Rimodulazione del contributo di costruzione per incentivare gli interventi su edifici abbandonati e degradati, anche ubicati nei centri storici, sulla base di obiettivi progressivi di recupero.
- Poteri sostitutivi dello Stato sulle Regioni che non aggiornano le tabelle parametriche degli oneri di urbanizzazione.



Il contributo di costruzione come regolato dalla normativa vigente (articoli 16 e 17 del Dpr 380/2001 “Testo Unico edilizia”), è stato più volte modificato negli anni nell’ottica di renderlo più funzionale e proporzionato per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente. Esso tuttavia risulta ancora prevalentemente legato ad un sistema di trasformazione del territorio a carattere espansivo e ad interventi di nuova costruzione.

Appare quindi indispensabile e urgente una sua ridefinizione sulla base di principi e criteri nuovi, in linea con le esigenze di riuso e rigenerazione del tessuto edilizio esistente e in armonia con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo. Bisogna procedere, dunque, ad una differenziazione dell’incidenza del contributo di costruzione, graduandone l’entità in base alla diversa localizzazione urbanistica e cioè a seconda che gli interventi riguardino edifici ubicati all’interno del territorio urbanizzato o al di fuori di esso e comportanti consumo di nuovo suolo.

In particolare, all’interno del territorio urbanizzato, occorre prevedere sistemi di incentivazione finalizzati ad una riduzione del contributo da parte dei comuni in via obbligatoria in misura non inferiore del 35% rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali in presenza di interventi di ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione anche con incremento volumetrico, ristrutturazione urbanistica e, in genere, di tutti gli interventi finalizzati all’efficientamento energetico, alla messa in sicurezza statica e sismica, alla decarbonizzazione, alla bonifica degli edifici e dei suoli contaminati, ecc. Per i medesimi interventi, i comuni avranno anche la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni, fino alla completa esenzione dal contributo.

Attualmente, il Testo Unico Edilizia prevede una riduzione del 20% (art. 17, comma 4-bis), legandola ad interventi non individuati in modo chiaro e univoco così da rendere difficile l’applicazione della norma che è rimessa alla discrezionalità dei singoli comuni.

La misura del 35% della riduzione è stata ripresa dalla Legge della Regione Emilia Romagna 24/2017 (art. 8, comma 1, lettera b).

Maggiori incentivazioni dovranno poi essere rivolte al recupero e alla rigenerazione degli edifici abbandonati e degradati, soprattutto con riferimento a quelli ubicati all’interno dei centri storici. Si tratterà di introdurre meccanismi di rimodulazione del contributo di costruzione sulla base di obiettivi progressivi di efficientamento energetico e miglioramento e adeguamento statico e antisismico, sull’esempio di quanto già previsto dalla Toscana nella Legge 3/2017.

In questa logica volta ad incentivare la trasformazione della città esistente, le operazioni di sviluppo orientate all’utilizzo di aree libere dovranno vice-

versa contribuire maggiormente, al fine di procedere ad una reale differenziazione dell'onerosità.

Una ulteriore azione deve riguardare poi gli oneri di urbanizzazione. Se la loro finalità è quella di compensare la collettività con dotazione di spazi e attrezzature pubbliche in presenza di nuovi insediamenti e carico urbanistico, occorre aggiornare tale obiettivo, adattandolo alle caratteristiche degli interventi di rigenerazione urbana.

Per fare questo, è necessario commisurare gli oneri di urbanizzazione al solo nuovo carico urbanistico creato nell'ambito dell'intervento. Si tratta, in sostanza, di prendere come base di calcolo la sola volumetria o superficie addizionale rispetto a quella preesistente, in tutti i casi in cui l'immobile ha nel tempo già contribuito alla costruzione della città pubblica.

Si tratta, peraltro, di un principio già affermato dalla giurisprudenza e previsto a livello regionale, in particolare dal Piemonte, dove la Legge 56/1977 precisa che "Le spese di cui al comma 1 bis sono commisurate all'entità del maggior carico urbanistico prodotto" (art. 52, comma 1 ter).

Anche con riferimento alla quota relativa al costo di costruzione, l'azione da intraprendere deve andare verso una attualizzazione della base di calcolo, sostituendo il riferimento al costo dell'edilizia agevolata col prezzo medio di mercato dell'immobile fornito dall'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, attraverso quindi un parametro che non produce un aumento complessivo di gettito, ma un suo riequilibrio. La Regione Emilia Romagna nella Delibera dell'Assemblea legislativa n. 186 del 2018, ha già previsto questo meccanismo, con lo scopo non di aumentare le entrate contributive, ma di redistribuirle in modo equo.

Le trasformazioni del territorio, siano esse interventi di nuova edificazione su suolo libero che di trasformazione del tessuto edificato, sono gravate da numerose imposte, che si applicano sia in fase di edificazione che durante la "vita" dell'immobile (non solo oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, ma anche tassa di registro, IVA, tasse ipotecarie, tasse catastali, IMU, ecc.).

A ciò si aggiunge poi in molti casi il contributo straordinario previsto dall'art. 16, comma 4, lett. d-ter) del Dpr 380/2001 che appare oggi un elemento fortemente anacronistico rispetto a politiche di sviluppo del territorio dettate da una sempre maggior mutevolezza degli scenari.

Si tratta di una vera e propria "tassa", che interviene sugli interventi in variante o in deroga ai piani urbanistici, inevitabili in presenza di esigenze di mercato in continua evoluzione. Una tassa che rappresenta un forte disincentivo agli interventi di rigenerazione. Per questo, è necessaria una espressa esenzione dal contributo straordinario per tutte le operazioni all'interno del tessuto consolidato, come previsto dalla Legge regionale dell'Emilia Romagna 24/2017.

Nei casi in cui il contributo straordinario sia comunque dovuto lo stesso dovrebbe essere correlato ad un oggettivo riscontro in contraddittorio tra le parti dell'incremento di valore di trasformazione dell'area o dell'immobile. Ciò tenendo presente che le trasformazioni urbanistiche non generano necessariamente plusvalore immobiliare quanto miglioramento della qualità urbana in senso lato, incrementi occupazionali, ecc.

Qualora si arriverà al nuovo sistema di pianificazione urbanistica basato sulla perequazione "diffusa", come proposta al punto 4, la contribuzione straordinaria troverà la sua naturale conclusione nell'ottica di una contribuzione esclusivamente ordinaria.

Un'ultima azione normativa deve riguardare la possibilità dello Stato di intervenire con poteri sostitutivi sulle Regioni che non aggiornano le tabelle parametriche degli oneri di urbanizzazione. Sono troppe le Regioni che da anni non svolgono questa attività.



## La fiscalità immobiliare per la rigenerazione urbana e la valorizzazione del patrimonio edilizio costruito

**WALTER VITALI**

*Coordinatore Gdl Goal 11 ASviS*



L'intervento del professor Micelli chiarisce molto bene la necessità che il patto che sta alla base dell'uso dei suoli pubblici e della loro valorizzazione debba essere certamente a vantaggio del privato che interviene e che rischia il proprio capitale, ma anche della città pubblica, la cui valorizzazione è funzione della possibilità di incrementare il valore del capitale immobiliare privato.

Questo aspetto è stato affrontato nel Decalogo attraverso tre ambiti di intervento.

Il primo ambito è relativo al contributo di costruzione regolato dagli articoli 16 e 17 del Testo Unico dell'edilizia, più volte modificato negli anni. Da un'analisi sui dati dell'Emilia-Romagna, è emersa una erosione molto forte della base imponibile del contributo di costruzione, che ha portato a un dimezzamento delle entrate che, come sappiamo, dal 2016 sono vincolate ad interventi relativi alla manutenzione e alla rigenerazione urbana.

La proposta che abbiamo elaborato nel Decalogo su questo tema è riassumibile in tre punti:

1. Intervenire per modificare la base di calcolo della quota relativa al costo di costruzione, sostituendo il costo dell'edilizia agevolata col prezzo medio di mercato dell'immobile fornito dall'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, attraverso un parametro che non produce un aumento complessivo di gettito, ma un suo riequilibrio. La Regione Emilia-Romagna ha già previsto questo meccanismo, non con lo scopo di aumentare le entrate contributive, ma di redistribuirle in modo equo.
2. Possibilità dello Stato di intervenire con poteri sostitutivi sulle Regioni che non aggiornano le tabelle parametriche degli oneri di urbanizzazione. Sono troppe le Regioni che da molti anni non svolgono questa importante funzione che la legge le attribuisce. Nella proposta di legge sulla rigenerazione urbana rivista dal MIMS se ne parla, ma è bene sottolineare

che senza il riferimento al prezzario OMI e senza una riduzione/esenzione per legge nazionale del contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione urbana (punto che segue) l'intervento risulta molto timido.

3. Riduzione obbligatoria per legge nazionale dal 20% al 35% del contributo di costruzione per gli interventi di rigenerazione urbana, aumentando invece i contributi per gli interventi di nuova costruzione su suolo vergine.

Il secondo ambito, trattato nel Decalogo, riguarda la possibilità di devolvere ai comuni le entrate derivanti dalle plusvalenze immobiliari (ovvero dalla differenza tra il prezzo di vendita e il prezzo di acquisto come tassazione IRPEF e IRES), attualmente destinate alla fiscalità statale.

Del resto, i comuni sono i soggetti principali della rigenerazione urbana e, per questo, sarebbe opportuno che queste entrate fossero devolute agli enti locali attraverso un riordino che le estenda a tutte le differenze di valore, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e dalle imposte pagate. Inoltre, su queste entrate dovrebbe essere introdotto lo stesso vincolo che c'è per i contributi di costruzione, ovvero di destinazione alla città pubblica.

L'ultimo ambito riguarda il consumo di suolo, per il quale sono 3 le proposte contenute nel Decalogo.

La prima è di darsi un obiettivo progressivo di riduzione del consumo di suolo netto al 2050, attraverso un accordo in sede di conferenza Stato-Regioni, e non introdurre elementi di confusione come quelli del Piano per la Transizione ecologica in corso di parere in Parlamento che, impropriamente, anticipa l'obiettivo europeo del 2050 al 2030. Anche volendo fortemente, non sarebbe possibile rispettare questa scadenza.

La seconda proposta prevede la decadenza dei diritti edificatori dopo 5 anni, che stabilivano i piani previgenti rispetto alle leggi regionali, che sono già orientate al principio della perequazione. È l'unico modo per risolvere il problema dei residui di piano che determina, concretamente, il consumo di nuovo suolo.

La terza proposta è relativa al principio di differenziazione degli oneri di costruzione, prevedendone un aumento per quegli interventi che vanno a consumare nuovo suolo.



**NUOVA PIAZZA GARIBALDI, NAPOLI**

Dominique Perrault Architecte

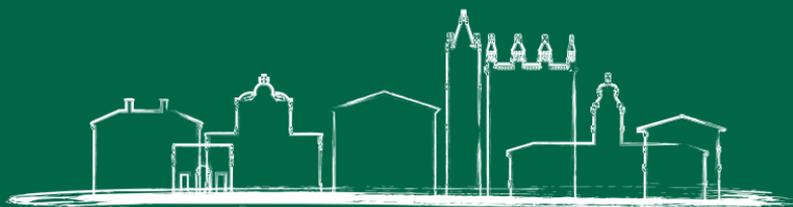
da l'industria delle costruzioni 462 • luglio-agosto 2018



# 7



## **Modifiche delle destinazioni d'uso, incentivi e semplificazioni**



- Fermo restando l'articolo 31, comma 2 del Decreto Legge 201/2011 per gli insediamenti commerciali, garantire l'indifferenza funzionale all'interno del territorio urbanizzato, con riserva ai Comuni di indicare le sole destinazioni incompatibili con il contesto urbano di riferimento e prevedere, fino alla revisione della disciplina edilizia e urbanistica, l'ammissibilità delle modifiche delle destinazioni d'uso in deroga agli strumenti urbanistici comunali.
- Premialità volumetriche/di superficie, in attesa del nuovo sistema pianificatorio perequativo.
- Diversa distribuzione volumetrica, modifiche della sagoma, del sedime, dei prospetti, delle caratteristiche plani-volumetriche e tipologiche dell'edificio originario, anche con eventuale delocalizzazione in aree diverse a mezzo del trasferimento dei diritti edificatori.
- Deroche agli standard urbanistici in attesa della revisione del DM 1444/1968.
- Scomputo dal contributo di costruzione dei costi degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che sono inclusi fra le opere di urbanizzazione.
- Utilizzo della Scia e di tutti gli istituti fondati sull'asseverazione nell'ambito urbano di rigenerazione come individuato dal comune.
- Utilizzo del permesso convenzionato in luogo del piano attuativo (es. Lombardia, Lazio, ecc.).
- Conferenza di servizi semplificata e accelerata.
- Introduzione di strumenti negoziali per la sperimentazione di processi e prodotti innovativi e flessibili nell'ambito di interventi complessi di rigenerazione urbana sull'esempio del «Permesso di innovare» francese.



Viviamo in una società sempre più “fluida”, sia dal punto di vista socio-economico che sotto il profilo tecnologico e ambientale, e ciò impone una maggiore flessibilità normativa e procedurale che sia in grado di adattarsi alle esigenze che via via vengono a delinarsi. La stessa emergenza sanitaria e le misure adottate per contenerla hanno mutato il nostro modo di vivere e, nello stesso tempo, hanno cambiato e avranno riflessi sulle esigenze territoriali. È quindi necessario che la normativa sia in grado di gestire il cambiamento orientando la disciplina urbanistica e edilizia verso obiettivi di flessibilità per l’adattabilità delle trasformazioni territoriali all’evoluzione dei bisogni. In quest’ottica assume una particolare importanza il cambio delle destinazioni d’uso, strettamente collegato anche all’esigenza di ridurre il consumo del suolo. Prendendo spunto dalle best practices portate avanti da alcune Regioni, occorre garantire una maggiore flessibilità degli usi in un continuo dialogo con le esigenze del territorio. L’obiettivo deve essere quello di superare l’eccessiva rigidità dei vigenti strumenti di pianificazione per costruire un modello non più basato su contenuti predefiniti, come sino ad ora avvenuto.

All’interno del territorio urbanizzato dovrà quindi essere garantita una maggiore indifferenza funzionale, fatta salva la possibilità per l’amministrazione comunale di indicare, per taluni ambiti territoriali, eventuali destinazioni incompatibili individuate sulla base di esigenze rilevanti quali, ad esempio, tutela della sicurezza e dell’incolumità pubblica, tutela dal rischio idrogeologico, ecc.

Nell’attesa che i comuni rivedano i propri strumenti urbanistici sulla base del nuovo principio, l’obiettivo della flessibilità deve essere perseguito attraverso sistemi derogatori alla pianificazione, che consentano di insediare anche funzioni ulteriori in presenza di precise esigenze sociali ed economiche. Resta ferma naturalmente la normativa per gli insediamenti commerciali di cui all’articolo 31, comma 2 del Decreto Legge 201/2011 che stabilisce la libertà di insediamento e apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali.

Saper gestire il cambiamento significa anche dare corpo ad una maggiore flessibilità progettuale che, nell’attesa del nuovo sistema pianificatorio perequativo, dia maggior spazio alla creatività e alle nuove tecnologie, consentendo tutte le modifiche necessarie per rispondere a questi stimoli, con particolare riferimento anche ad esigenze ambientali (premiabilità volumetriche/di superficie, diversa distribuzione volumetrica, modifiche della sagoma, del sedime, dei prospetti, delle caratteristiche plani-volumetriche e tipolo-

giche dell'edificio originario, anche con eventuale delocalizzazione in aree diverse a mezzo del trasferimento dei diritti edificatori).

Liberare la capacità progettuale determina anche la necessità di superare i limiti spaziali che oggi trovano compiuta definizione nel DM 1444/1968.

In una logica di contenimento del consumo di suolo, una importante leva per attuare gli interventi di riqualificazione è una maggiore incentivazione della bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati. Tali interventi costituiscono un costo immediato e rilevante, sia per i soggetti direttamente interessati, sia per la collettività (ad esempio, nel caso non sia possibile risalire al soggetto responsabile dell'inquinamento ovvero quest'ultimo sia soggetto a procedure concorsuali), anche perché spesso si tende a scindere la fase di bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, cioè del "riuso" dell'area bonificata. Diviene allora prioritario introdurre meccanismi incentivanti che rendano "sostenibili" nel loro complesso tali operazioni, riconoscendone la pubblica utilità e stabilendo a livello nazionale, oltre alla riduzione del contributo di costruzione, lo scomputo dagli oneri di urbanizzazione di una quota parte delle spese sostenute per gli interventi di bonifica, attribuendo ai Comuni di determinare quote maggiori di scomputo in considerazione della rilevanza del singolo intervento.

Ugualmente si dovrà avere la capacità di introdurre strumenti procedurali più snelli e in grado di tenere in debito conto il fattore tempo cruciale nella definizione degli investimenti. Tra questi, il passaggio da un modello prettamente autorizzativo a un modello prevalentemente basato sulla certificazione e sui controlli ex post da parte dell'amministrazione (come ad esempio nella Scia e in tutti gli istituti fondati sull'asseverazione), l'utilizzo del permesso convenzionato in luogo del piano attuativo per le operazioni più complesse (come già avviene ad es. in Lombardia, Emilia-Romagna, ecc.), l'utilizzo all'interno dei procedimenti amministrativi della conferenza di servizi semplificata e accelerata per porre rimedio alla eccessiva frammentazione delle competenze amministrative e concentrare in un'unica procedura tutti i pareri delle amministrazioni interessate dall'intervento.

Da un punto di vista architettonico, si dovrà liberare la capacità progettuale introducendo appositi strumenti negoziali per la sperimentazione di processi e prodotti innovativi e flessibili nell'ambito di interventi complessi di rigenerazione urbana sull'esempio del «Permesso di innovare» francese (Legge 7 luglio 2016 sulla libertà di creazione architettonica)

Lo scopo è far evolvere le regole sulla base di casi concreti e di soluzioni innovative su questioni che la normazione vigente impedirebbe di risolvere nel modo proposto dal proponente. L'ambizione è far entrare nel diritto comune le sperimentazioni, favorendo la creatività e quindi la capacità propositiva della filiera delle costruzioni.



## Dare risposta a una domanda che cambia

**DAVIDE ALBERTINI PETRONI**

*Vice Presidente di Assoimmobiliare e Direttore Generale di Risanamento*



Alcuni fattori esterni, come i cambiamenti climatici, l'innovazione tecnologica, le nuove dinamiche demografiche, hanno portato a mutamenti nelle esigenze delle persone e hanno condotto a una maggiore consapevolezza del ruolo dell'ambiente costruito nei bisogni della nostra società. Di conseguenza, noi operatori dobbiamo renderci conto dell'importanza del ruolo che ricopriamo, perché questo ambiente lo costruiamo, lo gestiamo e lo manteniamo noi.

Se poi a questi fattori aggiungiamo l'accresciuta sensibilità alla sostenibilità, sia ambientale che sociale, non solo da parte degli operatori ma anche dei cittadini, degli *users* (*tenants* e acquirenti di case) e, in alcuni casi, delle Amministrazioni Pubbliche, e considerando gli effetti permanenti della pandemia (come il cambiamento delle abitudini sociali e del mercato del lavoro), è chiaro che il nostro patrimonio edilizio e l'ambiente costruito non possono ritenersi adatti alle nuove necessità, né a soddisfare requisiti di efficienza energetica che le nuove normative sulla neutralità climatica ci impongono.

È, quindi, evidente che la rigenerazione urbana è un elemento fondamentale e imprescindibile di questo cambiamento e non deve limitarsi a farsi rappresentare dalla riqualificazione edilizia; è necessario intervenire sugli spazi urbani, sulla mobilità e sull'assetto urbano nel suo complesso.

Pertanto la rigenerazione urbana non può prescindere anche da una attività di sostituzione edilizia, di demolizione e ricostruzione. Questo è un tema che deve essere affrontato senza nessun tabù ideologico perché permette di dare risposte efficaci a molte delle nuove domande.

Dal punto di vista climatico, ad esempio, demolire e ricostruire permette di aumentare la superficie permeabile potendo ridurre le impronte dei fabbricati, quindi attenuando il problema degli allagamenti in molte città di fronte alla piovosità estrema.

Ma la sostituzione edilizia offre l'opportunità di costruire edifici più flessibili, condizione fondamentale per dare risposte ad una domanda che cambia continuamente e che ci impone la costru-

zione di contenitori che abbiano la capacità di adattarsi alle nuove esigenze del mercato e degli utilizzatori.

Ma non solo: un altro aspetto strategico della demolizione e ricostruzione, oltre a permetterci di non consumare nuovo suolo, è quello di offrire un prodotto abitativo a prezzi accessibili, sfruttando premialità urbanistiche o anche in termini di riduzione di oneri. Nel contesto italiano, in cui le aree sono caratterizzate da costi elevati, questa strada appare l'unica percorribile per affrontare il tema della sostenibilità dell'abitare.

È imprescindibile che il percorso di rigenerazione urbana sia affrontato in maniera sistemica con tutti i soggetti che fanno parte della lunga filiera e con tutti i soggetti portatori di interessi.

Sono quattro gli aspetti fondamentali da sottolineare:

1. L'ascolto del territorio per comprendere le esigenze, le necessità e i vincoli che spesso si pongono sull'attuazione dei progetti di rigenerazione urbana; la digitalizzazione e l'acquisizione di dati permette di conoscere e monitorare queste esigenze e aiutarci a capire come il progetto potrà impattare sulla popolazione residente. Per gli operatori, il dialogo è fondamentale, perché permette di costruire quartieri a misura d'uomo e raggiungere il cosiddetto "effetto comunità", che crea valore duraturo nel tempo.
2. La revisione delle normative edilizie e urbanistiche al fine di permettere una maggiore flessibilità funzionale. Abbiamo già sottolineato la velocità con cui le esigenze cambiano; è necessario quindi che non ci siano rigidità funzionali che blocchino i progetti.
3. Le semplificazioni normative, che permettano il coinvolgimento degli investitori che mostrano interesse ad investire sul territorio, solo se c'è certezza nei tempi dell'approvazione, indipendentemente dalla dimensione delle città.
4. La revisione della normativa sugli standard urbanistici e le dotazioni territoriali, poiché abbiamo visto negli ultimi tempi che le richieste di servizi di quartiere sono cambiate e data la difficoltà di reperire aree per i servizi, ci si dovrà orientare verso una nuova partnership pubblico-privata più evoluta per la corretta governance dello spazio pubblico come aree verdi e piazze o spazi per servizi.



8



## Centri e nuclei storici



- In linea con la sentenza n. 29/2021 della Corte Costituzionale e come previsto dalla normativa del Dpr 380/2001 (artt. 2-bis e 3) antecedente alle modifiche dell'art. 10 del Decreto Legge 76/2020, rimettere all'autorità preposta al vincolo la valutazione dell'ammissibilità degli interventi di rigenerazione anche con demolizione e ricostruzione.
- Superare l'immobilismo passando da una logica di mera conservazione ad una logica di rigenerazione e innovazione, attraverso specifiche misure di incentivazione per il recupero e la riqualificazione degli edifici e dei complessi incongrui o degradati (cfr. punto 6).
- Consentire interventi sull'edificato anche oltre il restauro e risanamento conservativo attraverso opere che, pur nel rispetto degli elementi tipologici e identitari, possono implicare una innovazione funzionale, energetica e tecnologica in linea con i nuovi standard di qualità dell'abitare.
- In presenza di edifici abbandonati da 10 anni, caratterizzati da un notevole stato di degrado connesso a problemi di sicurezza e incolumità pubblica, consentire ai comuni di:
  - ingiungere ai proprietari di effettuare i lavori di recupero o riqualificazione;
  - in caso di inottemperanza da parte dei proprietari, procedere all'acquisizione coattiva;
  - attivare procedure di evidenza pubblica per la concessione in uso o la cessione a soggetti, anche privati, al fine del recupero o della riqualificazione.



La rigenerazione dei centri storici è un tema che riveste una notevole importanza non solo da un punto di vista urbanistico, ma per una molteplicità di esigenze che vanno dall'interesse socio-economico a quello della sicurezza e dell'ordine pubblico.

L'Italia è un Paese che ha un patrimonio unico, una grandissima risorsa da valorizzare, un pezzo importante di economia nazionale che, con le giuste modalità, può trasformarsi in un volano per la crescita. Numerosi sono però i fabbricati che necessitano di interventi di recupero sia per la messa in sicurezza e il miglioramento dell'efficienza energetica che per lo stesso decoro urbano.

Fino ad ora, i diversi strumenti predisposti a livello normativo per favorire i processi di rinnovamento (dai piani di recupero della Legge 457/1978 alle Società di trasformazione urbana, ecc.) non hanno centrato l'obiettivo e alcuni sono rimasti sostanzialmente sulla carta.

La scarsa flessibilità che accompagna alcune tipologie di interventi e la rigida concezione dei centri storici come "città intoccabili" hanno spesso reso i processi di riqualificazione "statici" e non rispondenti alle mutate esigenze della società contemporanea.

In un momento come questo, in cui l'imperativo che muove ogni processo urbanistico è "riqualificare senza consumare nuovo suolo", è necessario assumere un approccio diverso attraverso la predisposizione di un percorso semplificato e incentivato che agevoli il recupero, il riuso e il rinnovo degli edifici, in particolare dei complessi abbandonati e degradati. Solo in questo modo è possibile superare l'immobilismo in cui versano queste parti di città passando da una logica di mera conservazione, a una di rigenerazione e innovazione.

La classificazione del tessuto operata dai piani urbanistici e l'identificazione delle zone A, da un lato, si sono rivelati insufficienti per preservare i nuclei storici da processi di alterazione, terziarizzazione, abbandono e rapido mutamento dei tessuti fisici e sociali, dall'altro, hanno determinato una estensione molto ampia di queste zone, includendo, soprattutto nelle grandi città, anche porzioni urbane prive di reale pregio.

La normativa edilizia per intervenire su queste realtà è andata nel tempo a irrigidirsi sempre più non operando invece le necessarie distinzioni tra immobili vincolati o di pregio e quelli privi di qualsiasi rilevanza storico/architettonica e determinando come effetto paradossale il permanere di edifici incongrui, spesso insicuri, obsoleti e privi dei necessari adeguamenti strutturali, sismici ed energetici, con la conseguenza che, anziché salvaguardare e tutelare il territorio, si arriva ad un risultato contrario.

Il "dove era e come era" ha una sua ragione per immobili dove è preva-

lente la necessità di conservazione (come nel caso degli immobili vincolati come beni culturali), mentre negli altri casi la scelta deve essere rimessa caso per caso alla singola autorità preposta al vincolo.

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 29/2021, non esiste a livello normativo un divieto assoluto e a priori di immodificabilità degli immobili vincolati. Dal D.lgs. 42/2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” risulta evidente che gli interventi su tali edifici sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico tutelato e la compatibilità è accertata in sede di autorizzazione.

Di fronte a queste affermazioni vengono meno i presupposti ideologici che attribuiscono un crisma di qualità a qualsiasi manufatto ricadente nei centri storici.

Se gli obiettivi prioritari del Paese, come più volte dichiarato dal Governo in linea con le indicazioni europee, sono quelli di incentivare la riqualificazione energetica, sismica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, è necessario introdurre misure che consentano l’esecuzione dei necessari interventi edilizi.

Oltre alle rimodulazioni del contributo di costruzione per incentivare il recupero e la rigenerazione degli edifici abbandonati e degradati (cfr. punto 6), occorre consentire interventi sull’edificato anche oltre il restauro e risanamento conservativo attraverso opere che, pur nel rispetto degli elementi tipologici e identitari, possono implicare una innovazione funzionale e tecnologica in linea con i nuovi standard di qualità dell’abitare.

La categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia nei centri storici non è sempre consentita nei piani urbanistici o è ammessa entro certi limiti e con particolari prescrizioni e vincoli. Una politica di rinnovamento del tessuto urbano deve essere in grado di ridisegnare la tradizionale connotazione degli immobili con le diverse esigenze funzionali ad una società moderna.

È necessario che si superi l’idea che tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia siano incompatibili e in contrasto con i vincoli di tutela architettonica e che sia possibile agire sul “vecchio” mettendo in luce tutte le potenzialità che nascono da un rapporto pluriennale tra territorio e ambiente cittadino.

La conservazione di certe morfologie e tipologie urbane immobilizza le attività di relazione, arrestando il processo di evoluzione sociale-economica.

È, quindi, importante predisporre una normativa efficace e snella, che non limiti gli interventi nei centri storici, ma individui quegli elementi necessari per “accrescere” questi nuclei.

Prendendo spunto da alcuni regolamenti locali che rivoluzionano l’approccio al consumo del suolo e alla riqualificazione degli edifici di proprietà pri-

vata che versano in stato di incuria e abbandono, occorre prevedere l'acquisizione di beni di proprietà privata abbandonati, destinandoli, una volta diventati di patrimonio comunale, alla riqualificazione e al riuso, anche attraverso la cessione a terzi. In altre parole il Comune può appropriarsi di beni privati che sono abbandonati all'incuria, riqualificarli e riutilizzarli.

Questa "rivoluzione" è possibile grazie all'articolo 42 della Costituzione, che sancisce il principio di utilità pubblica di un bene, anche se privato, affermando che la proprietà privata è "*riconosciuta e garantita dalla legge*", legge che ne determina "*i modi di acquisto, di godimento*" ma soprattutto "*i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale*".

Dunque la "funzione sociale" dei beni privati, dettata dalla Costituzione, fa sì che questi, qualora non siano più curati dai legittimi proprietari, possano diventare patrimonio pubblico. Non si tratta di esproprio ma di acquisizione coattiva, che non prevede alcuna indennità, ma la sola perdita della proprietà che viene acquisita dal pubblico.

È evidente la grande opportunità offerta da questa misura: fermare il consumo di suolo, riutilizzare il patrimonio edilizio esistente abbandonato e valorizzare i centri storici da un punto di vista non solo urbanistico, ma anche socio-economico e culturale, favorendo, soprattutto con riferimento ai piccoli comuni, il ripopolamento, il recupero dell'artigianato, il rilancio dell'attrazione turistica e lo sviluppo delle attività sociali.



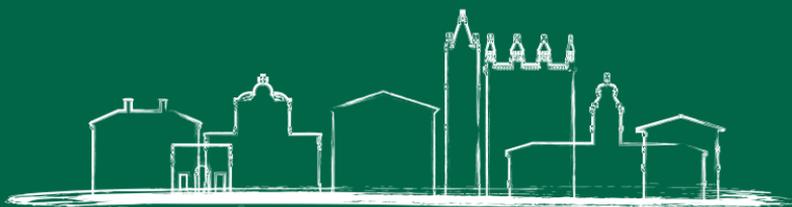
## TERMINAL CROCIERE A LISBONA, PORTOGALLO

João Luís Carrilho Da Graça / Carrilho Da Graça architects  
da l'industria delle costruzioni 467 • maggio-giugno 2019



# 9

## Fiscalità immobiliare e coinvolgimento del risparmio privato



- Devolvere ai Comuni la tassa sulle plusvalenze derivanti dalle compravendite immobiliari e tutte le differenze di valore realizzate al momento della compravendita; le somme ottenute dai comuni devono essere gravate dallo stesso vincolo di destinazione del contributo di costruzione.
- Prorogare al 31 dicembre 2024 l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa per le imprese acquirenti fabbricati usati, a condizione che, entro i successivi 10 anni, procedano alla loro riqualificazione energetica e antisismica, anche con demolizione e ricostruzione con variazione volumetrica, e alla successiva vendita.
- Prevedere l'esenzione da IMU per gli immobili oggetto di rigenerazione urbana per tutta la durata dei lavori.
- Ridisegnare e razionalizzare il superbonus 110% e tutti gli altri bonus esistenti con aliquota unica dal 2026.
- Introdurre una detrazione Irpef del 50% dell'importo corrisposto per il pagamento dell'IVA in relazione all'acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale cedute dalle imprese a seguito degli interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana.
- Nella riforma del catasto premiare gli edifici ad alta efficienza energetica e in sicurezza sismica.
- Rivedere il sistema fiscale degli affitti estendendo la cedolare secca agli immobili, anche commerciali, locati da imprese e società o piena deducibilità delle spese di manutenzione degli immobili, locati e non, delle imprese.
- Favorire il coinvolgimento del risparmio privato attraverso strumenti di debito già in essere (PIR, Civic Crowdfunding, minibond, etc.), prevedendo forme di garanzia che consentano di tutelare il capitale delle famiglie dal rischio insito nelle operazioni immobiliari.



Comprendere la natura dei cambiamenti che investono, non solo il Paese, ma il mondo che abitiamo è un dovere di chi si assume la responsabilità di “intervenire” sul territorio e intende farlo in modo “consapevole”.

Bisogna interrogarsi su come le città siano destinate ad evolversi in base ai nuovi modelli di crescita e ad una più consapevole coscienza ambientale. È necessario intercettare i mutamenti sociologici che interagiscono con il tessuto urbano e che incidono sui tradizionali modelli di consumo, di famiglia, di luogo da abitare.

La leva fiscale, con gli opportuni aggiustamenti, può diventare volano per la rigenerazione urbana, se volta a favorire la sostituzione edilizia agevolando gli interventi di demolizione e ricostruzione e le operazioni di permuta del vecchio con il nuovo e se finalizzata a massimizzare la capacità addizionale degli incentivi fiscali.

Per questo è necessario agire in più direzioni.

Occorre prima di tutto intervenire a vantaggio dei comuni, soggetti principali della rigenerazione urbana, devolvendo loro le entrate derivanti dalle plusvalenze immobiliari (ovvero la differenza tra il prezzo di vendita e il prezzo di acquisto di un immobile su cui grava la tassazione IRPEF e IRES quando l'immobile è stato acquistato da meno di 5 anni o in alternativa può essere pagata un'imposta sostitutiva del 26%), attualmente destinate alla fiscalità statale. La devoluzione ai Comuni della leva fiscale statale legata all'incremento di valore degli immobili può incentivarli ad azioni di rigenerazione e valorizzazione dell'ambiente urbano costruito, incrementando le risorse disponibili per migliorare le dotazioni pubbliche.

Tali nuove entrate comunali devono essere oggetto di un riordino che le estenda a tutte le differenze di valore, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e dalle imposte pagate, compresi i dispositivi contrattuali sulle vendite del patrimonio di edilizia pubblica. Inoltre su queste entrate dovrebbe essere introdotto lo stesso vincolo che c'è per i proventi derivanti dal pagamento dei contributi di costruzione, ovvero un vincolo di destinazione agli interventi sulle opere di urbanizzazione e sul patrimonio comunale, la cd. città pubblica.

La riforma dovrebbe dunque prevedere:

- a) la devoluzione ai Comuni della tassa sulle compravendite immobiliari insieme ai dispositivi contrattuali sulle vendite del patrimonio di edilizia pubblica;
- b) la sua applicazione a tutte le differenze di valore, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e delle imposte pagate, realizzate al momento della compravendita;
- c) lo stesso vincolo di destinazione del contributo di costruzione.

Un secondo passo necessario consiste nel favorire “gli interventi complessi di rigenerazione urbana” e di vera e propria sostituzione edilizia fornendo alle imprese gli strumenti per rinnovare il patrimonio immobiliare. Nasceva proprio con questo scopo l’art. 7 del DL 34/2019 (convertito nella legge 58/2019) che, per incentivare gli interventi di sostituzione edilizia, introduceva, sino al 31 dicembre 2021, un’agevolazione finalizzata alla valorizzazione edilizia.

Il beneficio era previsto a favore delle imprese acquirenti fabbricati usati, e consentiva l’applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (anziché nella misura ordinaria del 9% del valore dichiarato in atto), a condizione che, entro i successivi 10 anni, le stesse imprese avessero provveduto alla loro riqualificazione, anche con demolizione e ricostruzione con variazione volumetrica, e successiva re-immissione degli edifici sul mercato con caratteristiche energetiche e strutturali in linea con i più moderni standard costruttivi.

Ratio della norma era quella di favorire la realizzazione di interventi adeguati alla normativa antisismica e “virtuosi” sotto l’aspetto dell’efficienza energetica, e di indirizzare gli investimenti verso il riuso e l’ammodernamento dell’esistente, in linea con i più moderni strumenti urbanistici che privilegiano la riqualificazione rispetto all’espansione urbana.

Fintanto che la disposizione è stata in vigore, dal 1° maggio 2019 al 31 dicembre 2021, ha consentito la detassazione dei trasferimenti immobiliari a favore delle imprese che hanno proceduto alla riqualificazione dei fabbricati acquistati, anche con demolizione e ricostruzione conformemente alla normativa antisismica e con il conseguimento della classe energetica NZEB, A o B.

In tal modo si è consentito l’avvio di operazioni complesse di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, che altrimenti sarebbero rimaste bloccate dal prelievo espropriativo a carico proprio della fase iniziale d’acquisto del fabbricato vetusto, energivoro e spesso non più idoneo all’uso consentito. È auspicabile pertanto che, per massimizzarne i potenziali effetti incentivanti, essa sia reintrodotta ed eventualmente messa a regime. Solo in tal modo verrebbe favorita la totalità dei processi complessi di rigenerazione urbana in chiave energetica e antisismica, comprendendo, oltre ai progetti di incisiva ristrutturazione, anche quelli di vera e propria sostituzione edilizia che richiedono tempi attuativi notevolmente estesi.

Un’altra variabile fiscale capace di incidere in modo rilevante nella valutazione economico-finanziaria dei processi di rigenerazione urbana, dal punto di vista degli operatori qualificati, è costituita dal costo fiscale degli interventi di recupero incisivo, che ad oggi prevede una tassazione di tipo patrimoniale sulle aree edificabili.

Al riguardo, sotto questo profilo, si evidenzia che, dal 2013 sino ad arrivare

al 2022, sono stati progressivamente esclusi da tassazione IMU i fabbricati costruiti o ristrutturati per la successiva vendita (cd. “beni merce” delle imprese edili), a condizione che non siano in ogni caso locati.

Tuttavia, non è stata prevista alcuna agevolazione né per le aree edificabili (che sono comunque “beni merce” delle imprese edili), né per i fabbricati sui quali sono in corso interventi di recupero incisivo (restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e urbanistica), per i quali l’IMU è comunque dovuta sul valore commerciale dell’area edificabile sottostante. In sostanza, viene ammessa una vera e propria “tassazione del cantiere”, aggiungendo un elemento di costo ulteriore proprio nella fase di trasformazione edilizia, che costituisce una componente essenziale dell’attività di rigenerazione urbana che, invece, va incentivata, tenuto conto dell’interesse pubblico connesso alla riqualificazione energetica e alla messa in sicurezza sismica del patrimonio edilizio.

È pertanto evidente la necessità di intervenire riconoscendo espressamente l’esclusione da IMU di tutti gli immobili facenti parte del cd. “magazzino” delle imprese edili, ovverosia fabbricati di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati per la successiva vendita, le aree edificabili e gli edifici in corso di costruzione o ristrutturazione, sempre destinati alla cessione a terzi. Tra l’altro, il gettito dell’attuale imposizione patrimoniale sulle aree edificabili è alquanto risibile, per cui non risulterebbe particolarmente oneroso, in termini di gettito comunale, prevederne l’esenzione dalla nuova imposta.

Naturalmente un tema imprescindibile per favorire i processi di rigenerazione urbana è quello legato al ridisegno dei bonus fiscali e, in particolare, dei bonus fiscali nell’edilizia che sono un potente strumento nelle mani dei cittadini per investire nell’efficientamento delle proprie abitazioni e favorire un reale ammodernamento del patrimonio in chiave energetica e antisismica.

Occorre stabilizzare tali incentivi, così da premiare a regime chi investe nell’efficientamento e nella messa in sicurezza del proprio immobile. I bonus fiscali “per la riqualificazione” sono agevolazioni che, proprio perché connesse alla tutela di un interesse pubblico collettivo, non possono venire incise dall’annunciata politica di tax expenditures, che verrà implementata nell’imminente progetto di riforma fiscale.

Emblematico in tal senso è l’incentivo cardine su cui oggi si fonda la politica di rigenerazione urbana: il Superbonus al 110%, che riveste un’importanza cruciale non solo per rimettere in moto l’economia del Paese, ma anche per il rinnovamento e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente.

Ma per diventare realmente efficace ed essere volano per la ripresa, in termini di attivazione di investimenti e di processi di rigenerazione urbana,

è necessario estenderne la durata e adeguarla alla complessità degli interventi di messa in sicurezza sismica e riqualificazione energetica, che essa stessa favorisce.

Sempre in tema di Fiscalità ambientale, oltre all'esperienza del Superbonus, non può non riconoscersi un ruolo fondamentale anche agli altri bonus per l'edilizia (Bonus ristrutturazioni, Bonus facciate, Ecobonus e Sismobonus "ordinari"), che ancora oggi scontano una limitata applicazione temporale e tra l'altro oggetto di continue proroghe.

Mettere a sistema un panel di incentivi alla rigenerazione urbana in chiave energetica e antisismica diviene, tra l'altro, essenziale per garantire il raggiungimento, da qui al 2030, dei cogenti obiettivi fissati nell'ambito del Green Deal europeo, in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, incremento della quota delle energie rinnovabili e miglioramento dell'efficienza energetica.

È, quindi, evidente che la conferma del Superbonus e degli altri incentivi fiscali realizza un interesse pubblico, in quanto corrisponde allo strumento creato dal Governo per facilitare il raggiungimento di tali obiettivi.

Senza contare che un'ottica temporale più estesa consentirebbe un ampliamento del mercato nel medio termine, stimolando così le imprese ad investire nel rafforzamento della propria struttura aziendale. In questo senso, i bonus rappresenterebbero anche un valido strumento di politica industriale per tutta la filiera produttiva dell'industria delle costruzioni.

Dal 2026, quindi, una volta terminata l'efficacia dei bonus e del Superbonus (vigenti, rispettivamente, sino alla fine del 2024 e del 2025, in quest'ultimo caso con decalage nell'aliquota dell'agevolazione che, dal 110%, passerà dapprima al 70% e poi al 65%), è opportuna la messa a regime di un bonus unico per riqualificazione energetica e messa in sicurezza sismica, con percentuale ridotta, ad esempio al 75%, utilizzabile sempre da qualsiasi tipologia di beneficiario (persone fisiche e imprese) per qualsiasi tipo di immobile (residenziale e commerciale).

Contestualmente, dovrebbe prevedersi l'introduzione, per tutti gli immobili a destinazione non residenziale caratterizzati da accatastamento unico (ad esempio, capannoni e alberghi), di un criterio specifico di determinazione dell'ammontare di spese massimo agevolabile, pari a 96.000 euro ogni 200 mq di superficie.

In ogni caso, dovrebbe essere mantenuta la possibilità, per ciascun contribuente, di optare per il metodo di recupero del beneficio a lui più congeniale, sia esso l'utilizzo della detrazione d'imposta in dichiarazione dei redditi, come la possibilità di cedere un credito corrispondente alla detrazione a soggetti terzi (compreso il sistema bancario), ovvero di richiedere lo sconto praticato in fattura direttamente dall'esecutore dell'intervento. Sempre nella direzione di incentivare un effettivo processo di rigenerazio-

ne attraverso la sostituzione edilizia, bisognerebbe rimuovere uno dei principali paradossi dell'attuale prelievo fiscale, che penalizza chi decide di investire nel prodotto nuovo di qualità e premia, invece, chi compra un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche completamente da rinnovare.

Proprio in questo senso andava la norma che, nel biennio 2016-2017, prevedeva una detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è effettuato e nei 9 successivi. L'incentivo era riconosciuto ai soggetti Irpef che acquistavano dalle imprese costruttrici abitazioni in classe A o B, a prescindere dall'uso che ne facevano, come "prima casa", abitazione da dare in affitto o da tenere a disposizione.

La misura venne concepita come strumento di incentivazione del mercato residenziale per indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare. L'agevolazione, per altro, consentì anche di superare uno dei principali paradossi del prelievo fiscale che, allora, come oggi, penalizza chi investe nel prodotto nuovo di qualità a vantaggio di chi compra un prodotto immobiliare da riqualificare completamente.

L'incentivo, infatti, abbattendo il costo dell'IVA pagata dagli acquirenti delle abitazioni nuove o riqualificate punta proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

Ecco perché, nell'ottica di favorire gli interventi di rigenerazione urbana sarebbe opportuno reintrodurre l'incentivo massimizzandone gli effetti, riconoscendo a favore delle persone fisiche una detrazione Irpef pari al 50% dell'IVA pagata sugli acquisti di abitazioni in classe energetica A o B (siano esse prime o seconde case), da ripartire in 5 quote annuali, oppure da cedere, sotto forma di credito d'imposta, a soggetti terzi, ivi compresi gli istituti di credito e gli intermediari finanziari, con possibilità di successiva cessione da parte di questi. La possibilità di cedere la detrazione, sotto forma di credito d'imposta, a soggetti terzi, compreso il settore bancario, amplificherebbe ancor di più l'effetto incentivante sulla domanda abitativa.

Va da sé che una fiscalità immobiliare che sia orientata all'ambiente nell'ottica della rigenerazione urbana, non può però prescindere dall'affrontare il tema del catasto che deve essere adeguato alle mutate esigenze ambientali per premiare gli immobili in linea con gli standard energetici e sismici richiesti.

Il tema è più che mai dibattuto per le implicazioni politiche, economiche e

sociali che comporta. Il timore è che un'eventuale riforma possa determinare un incremento della tassazione diretta sugli immobili, con ripercussioni sociali importanti come ad esempio quelle sui valori utili ai fini della dichiarazione Isee. Del resto quello della modifica delle rendite catastali è un tema che, seppur "divisivo", non è più procrastinabile.

Che la riforma del catasto possa rappresentare un pericolo per i piani economici di cittadini, imprese e investitori è un rischio. D'altra parte il sistema di valutazione basato sulle rendite e sulla loro determinazione, presenta, oggi, molte incongruenze.

Vanno infatti superati gli "effetti catastali" che oggi ricadono sugli edifici riqualificati dal punto di vista energetico e antisismico, che si vedono aumentare la rendita catastale e, conseguentemente, il valore di riferimento ai fini delle imposte gravanti sul patrimonio immobiliare. Un edificio appena costruito, o che abbia formato oggetto di lavori di massimo efficientamento energetico e strutturale, infatti, risulta oggi penalizzato dall'attribuzione di una rendita e un valore catastale, base imponibile agli effetti di tutti i tributi, più alta di un immobile energivoro.

Per questo serve un correttivo, soprattutto tenuto conto del fatto che l'Europa e l'Italia hanno obiettivi ambiziosi: neutralità climatica al 2050 riduzione del 55% al 2030 delle emissioni di CO<sub>2</sub> (rispetto al 1990).

Si rende, quindi, necessaria una riforma del catasto che consenta di superare le attuali sperequazioni tra vecchi e nuovi accatastamenti, e che tenga conto degli standard richiesti per legge e dall'Europa sotto il profilo energetico e sismico per le nuove costruzioni e per gli edifici integralmente ristrutturati. A questi ultimi, infatti, andrebbe riconosciuto un trattamento fiscale di favore e non una penalizzazione in termini di prelievo (case che, oltre a costare di più, sono colpite anche da un prelievo più alto).

Per questo è necessario intervenire per compensare le c.d. "esternalità negative", prodotte dai fabbricati a rischio sismico e ad alto impatto energetico, che l'attuale sistema, paradossalmente, finisce per premiare.

È evidente, infatti, che tanto più un immobile è ad alta efficienza energetica, quanto più elevato sarà il suo saggio di redditività e, quindi, il suo valore di mercato, dovendosi capitalizzare anche il risparmio che, prospettivamente, ne ritrae il proprietario; con la conseguenza (per l'appunto paradossale) che, in assenza di adeguati controbilanciamenti, si finisce per favorire l'effetto diametralmente opposto rispetto a quello prefissato, e cioè una tassazione inferiore per gli edifici energivori e non adeguati sismicamente.

È quindi necessario agire con politiche premiali che incentivino la produzione, l'acquisto e il possesso di immobili ad alta efficienza energetica. E ciò si può fare in due modi: "a monte", agendo direttamente sulla determinazione della rendita catastale (ovvero sugli elementi che influenzano

quest'ultima), oppure "a valle", mediante il riconoscimento di particolari agevolazioni.

La seconda via è quella seguita sino ad oggi (con le detrazioni da imposta collegate alle spese per la riqualificazione energetica/sismica), mentre la prima comporta un'azione sul versante catastale.

In un contesto di politiche premiali che operino "a monte" potrebbe essere risolutiva l'introduzione di un coefficiente che, tenendo conto della prestazione energetica dell'immobile, agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale imponibile, proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato.

In questo senso, si potrebbe prevedere l'abbattimento della rendita catastale o del coefficiente applicato per la determinazione delle imposte, in misura pari ad esempio al 50%, per i fabbricati (di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati) in classe energetica A, per i 10 anni successivi al loro acquisto, periodo estendibile in funzione dell'esecuzione di lavori di mantenimento in efficienza dell'immobile.

Tale abbattimento consentirebbe di ridurre l'onere delle imposte che oggi vengono calcolate in base alla rendita catastale, e quindi dell'IMU dovuta durante il possesso dell'immobile e delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, applicate in fase di trasferimento di abitazioni, qualora l'acquirente opti per il cd "prezzo valore" (sotto il profilo delle imposte sul reddito, si ricorda che l'Irpef sulle "secondo case" non locate è assorbita dall'IMU, per cui la premialità non avrebbe effetto).

In ogni caso, il suddetto meccanismo dovrebbe essere esclusivamente di natura premiale, stante il fatto che, per gli immobili inefficienti, il disincentivo è connaturato ai maggiori costi che la gestione dell'immobile comporta per il proprietario/conduttore. In quest'ultima ipotesi, deve essere comunque consentito un adeguamento graduale ai nuovi standard energetici e strutturali degli immobili, soprattutto per tener conto delle fasce sociali più deboli, che non hanno la possibilità di scegliere di vivere in abitazioni più innovative, sicure e confortevoli. Da qui, il ruolo fondamentale che, ancora una volta, deve essere attribuito agli incentivi fiscali, in tutte le forme di utilizzo ivi comprese la cessione del credito d'imposta e lo "sconto in fattura", che dovrebbero accompagnare il processo di graduale efficientamento di tutto il patrimonio edilizio più obsoleto.

Tracciato questo quadro, che considera i profili fiscali per una rigenerazione urbana realizzabile sia dal lato delle imprese che dal lato dei cittadini, va fatta una riflessione sulla società nel suo complesso e sulle evoluzioni delle esigenze lavorative e familiari che la riguardano.

Occorre interpretare e studiare i cambiamenti demografici e i fenomeni migratori che trasformeranno la fisionomia del nostro ambiente e la conformazione delle nostre città, accogliere le esigenze emergenti che la so-

cietà attuale, sempre più “disaggregata” esprime.

Queste ultime, infatti, sono sempre più indirizzate verso soluzioni abitative che integrano la necessità di residenza in senso stretto, con la fruizione di servizi trasversali, come ad esempio il co-working e co-living in linea con i nuovi stili di vita imposti dall'emergente società liquida e globale. Ciò a maggior ragione nell'attuale momento storico, nel quale, anche per effetto della pandemia, è profondamente mutato l'utilizzo degli spazi abitativi, destinati anche al soddisfacimento di esigenze lavorative e professionali.

In questo contesto, va considerato il mutare delle esigenze abitative e, con esse, della domanda nel comparto delle locazioni residenziali.

Assistiamo, ancora oggi, ad un sostanziale disallineamento tra la normativa fiscale e le nuove esigenze abitative che stanno determinando una significativa evoluzione del comparto delle locazioni.

Il mercato oggi è lontano dal soddisfare l'esigenza di una “locazione di qualità”, che abbia ad oggetto un patrimonio abitativo moderno, efficiente e non energivoro, perché sostanzialmente il Fisco penalizza proprio l'offerta di affitti residenziali promossa dalle imprese e crea una disparità di trattamento tra le operazioni effettuate dalle imprese e quelle effettuate dai privati.

Sotto un primo profilo va evidenziato come, in particolare, il reddito derivante dalla locazione di abitazioni da parte di imprese è interamente tassato, senza possibilità di abbattimento di alcun costo, compreso quello sostenuto per la manutenzione.

Per contro, per le locazioni effettuate da privati, è comunque prevista la possibilità di optare per la “cedolare secca” (tassazione sostitutiva con aliquote del 21% per i canoni liberi o del 10% per i canoni concordati).

È evidente la necessità di equiparare i due regimi fiscali, anche al fine di aumentare la quota di abitazioni in affitto e dare, in tal modo, risposta adeguata ai problemi di mobilità che rappresentano un freno alla stessa competitività del Paese.

Per questo, la proposta intende estendere la “cedolare secca” anche alle locazioni effettuate dalle imprese, sia “a canone libero” che “a canone concordato”. Per conferire un maggior effetto propulsivo alla misura, si propone di limitarne l'applicazione alla locazione di abitazioni di nuova costruzione od incisivamente ristrutturate.

Sotto un secondo profilo, va detto che le abitazioni degli operatori economici, pur generando un “reddito d'impresa” assoggettato ad Irpef/Ires al pari delle altre fonti reddituali, non sono considerate beni relativi all'esercizio dell'attività e, per questo, non viene consentita la deduzione di alcun costo, anche se relativo all'acquisto/gestione/recupero delle stesse.

È, quindi, necessario che si proceda alla revisione del regime fiscale del reddito prodotto dai fabbricati abitativi di proprietà delle imprese, consen-

tendo, su opzione, l'applicazione della cedolare secca nell'ipotesi in cui gli stessi siano locati a terzi e, in ogni caso, la piena deducibilità di tutti i costi relativi alla loro gestione e manutenzione.

Accanto alla presenza di una normativa urbanistica e fiscale in grado di rendere fattibili gli interventi di rigenerazione urbana, è imprescindibile incentivare il coinvolgimento del capitale privato. Gli strumenti affinché questo avvenga sono numerosi e diversi tra loro, ma tutti volti ad instaurare una rinnovata relazione tra pubblico e privato che si traduca in una efficiente forma ibrida di finanziamento delle politiche urbane.

Numerosi nuovi operatori si stanno affacciando verso queste opportunità, fondi di investimento, piattaforme di civic crowdfunding ed emissioni di minibond dedicati potrebbero convogliare le ingenti risorse private esistenti nel nostro Paese verso programmi di rigenerazione urbana diffusi, che potrebbero ridare valore al mercato del costruito e attivare una spirale virtuosa di investimenti dal grande impatto, non solo economico, ma anche sociale e ambientale.

È così che i singoli individui e le famiglie potranno cogliere l'opportunità di investire nell'economia reale del Paese, come veri e propri azionisti che contribuiscano a ridisegnare quegli spazi che loro stessi vivono e utilizzano ogni giorno.



## Verso una fiscalità ambientale

**MARCO DETTORI**

*Vice Presidente ANCE*



Il tema della fiscalità immobiliare abbraccia tutto il percorso produttivo e gli interessi di tutti gli attori del processo di trasformazione edilizia, gli amministratori pubblici, i promotori privati, l'erario che, dalla movimentazione di risorse, di mezzi e di persone per la realizzazione di una qualsiasi opera edilizia trae sempre benefici, direttamente o indirettamente, attraverso un elevato numero di imposte.

Per affrontare questo tema occorre iniziare a ragionare in termini di fiscalità in relazione ai megatrend che si stanno affermando.

Non è un caso che l'attuale Governo abbia modificato la classica nomenclatura del Ministero dell'Ambiente che, in precedenza, aveva un appellativo più legato al presidio, al controllo e alla verifica del territorio, piuttosto che a elementi di natura propulsiva dell'attività economica. Oggi, al suo posto abbiamo il Ministero della Transizione Ecologica, che già nel nome esprime con decisione la volontà di dirigersi verso criteri di sostenibilità.

Lo stesso Ministero delle Infrastrutture oggi si chiama Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

L'approccio ai temi dell'ambiente è quindi cambiato, anche nell'opinione pubblica e, conseguentemente, anche il nostro settore ha dovuto adeguare le modalità costruttive, in modo da soddisfare questa nuova richiesta.

Tuttavia, nonostante questo cambio di prospettiva, la fiscalità rimane ancora tradizionale, perché lo stesso impianto impositivo sulla casa è strategicamente legato ad una organizzazione standard, che assicura una pianificazione abbastanza certa del gettito.

Bisognerebbe cominciare ad osare un po' di più.

In questa direzione, ad esempio, sembra dirigersi la delega fiscale che, con la proposta di revisione del catasto, ha già imposto ragionamenti di natura completamente diversa, sicuramente nuova, sulle questioni che riguardano la fiscalità, anche immobiliare.

Sarebbe auspicabile un cambio di rotta anche da parte della Ragioneria Generale dello Stato, che superi la logica della mera questione di copertura finanziaria delle norme e si orienti piuttosto verso una valutazione prospettica del gettito atteso dall'introduzione di nuove disposizioni. Ciò potrebbe essere una chiave di volta molto, molto importante nel prossimo futuro.

Nel confronto con l'amministrazione finanziaria, gli operatori sono i primi protagonisti, non soltanto perché sono soggetti passivi d'imposta, ma anche perché conoscono bene le leve, anche di natura fiscale, che possono giocare un ruolo di primo piano nei processi di rigenerazione urbana.

Ad esempio, in tema della rigenerazione, l'incentivo della cd. "valorizzazione edilizia", che sino al 31 dicembre del 2021, ha consentito il trasferimento agevolato di immobili da privati – titolari di reddito fondiario – alle imprese costruttrici, ha avuto un ruolo essenziale per l'avvio di operazioni complesse di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, altrimenti sarebbero rimaste irrealizzabili e irrealizzate.

È stato dunque una spinta fondamentale per l'avvio di progetti di rigenerazione, per la riduzione dei consumi e ha favorito il mercato. È stata la dimostrazione della centralità della leva fiscale nei processi di rigenerazione urbana, tema sul quale bisogna ragionare con grande decisione.

Rendere fissa, e non più proporzionale, la tassazione sugli scambi di beni destinati alla trasformazione, sia per il miglioramento energetico, per la riqualificazione, per la demolizione e ricostruzione, sia per l'esecuzione di piani attuativi, è un tema di natura strategica. Infatti, sottoporre questo tipo di operazioni ad imposte proporzionali significa rendere molto difficile gli scambi o, addirittura, sottrarre gli immobili al mercato.

Un altro aspetto essenziale per la realizzazione di processi di rigenerazione urbana è poi quello di legare la nuova produzione a forme di premialità.

Oggi, paradossalmente, nel nostro ordinamento, chi acquista edifici in classe energetica elevata, quindi altamente performanti, con effetti benefici, diretti sul bilancio delle famiglie ma anche indiretti sul bilancio pubblico, perché si riduce l'inquinamento, la spesa sociale e si migliora contestualmente la qualità della vita e la salute pubblica, va incontro ad una tassazione maggiore. Un edificio appena costruito, o che abbia formato

oggetto di lavori di massimo efficientamento energetico e strutturale oggi, risulta penalizzato dall'attribuzione di una rendita e un valore catastale, base imponibile agli effetti di tutti i tributi, più alti di un immobile energivoro.

Di fronte a una riforma che andrà a colpire anche solo marginalmente gran parte degli immobili, un ragionamento sulla proporzionalità tributaria inversa rispetto alla performance energetica delle unità immobiliari non è più rimandabile.



## Il ruolo della finanza nei processi di rigenerazione urbana

**ANGELICA KRISTLE DONATI**

*Vice Presidente ANCE*



L'approvvigionamento di risorse finanziarie per lo sviluppo di operazioni di rigenerazione urbana appare uno dei nodi principali da sciogliere per rendere fattibili le operazioni.

La crisi finanziaria ultra decennale scoppiata nel 2007, la crisi pandemica degli ultimi due anni e le regole prudenziali sempre più rigide che gli istituti finanziari dovranno seguire su richiesta delle autorità europee, impongono una riflessione, non più rimandabile, sulla necessità di diversificazione delle fonti di finanziamento private anche per l'avvio di operazioni di rigenerazione urbana.

Se, infatti, è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione per la rigenerazione sono ingenti, anche grazie alla nuova linfa legata al PNRR, è altrettanto importante innescare un nuovo rapporto pubblico-privato che sia in grado di far dialogare funzioni diverse, soggetti diversi, utilizzatori diversi, con un corretto processo di condivisione. Si dovranno integrare risorse pubbliche e capitali privati, anche agevolando e supportando un campo di sperimentazione di nuove forme di "finanza urbanistica". In un contesto sociale ed economico che cambia molto velocemente, anche l'adeguamento finanziario deve marciare a ritmi sostenuti. Lo spazio urbano è, infatti, sempre più vissuto da nuove generazioni, i millennials e i centennials, ovvero i nati a cavallo dei due secoli, rappresentano un'importante fetta di popolazione, caratterizzata da uno stile di vita nuovo rispetto al passato. Queste generazioni vivono, studiano, lavorano e viaggiano in maniera radicalmente diversa da quelle precedenti: sono lavoratori flessibili e nomadi, cambiano spesso città e locazione, sono esperienziali, altamente istruiti e digitalizzati.

Il concetto della condivisione è per loro ormai normale, la propensione alla sharing economy e la sensibilità alle tematiche ambientali si tramutano in una domanda di nuovi format immobiliari, driver immobiliari del futuro.

Le opportunità di investimento che scaturiscono, soprattutto in Italia, da questo fenomeno sono estremamente importanti. E

infatti sono sempre di più i soggetti finanziari interessati alle operazioni di rigenerazione urbana.

Strumenti di finanza alternativa, come il crowdfunding o i minibond, possono rappresentare un nuovo canale di finanziamento anche per interventi che possono sembrare così complessi. Ma stanno nascendo negli ultimi tempi anche numerosi fondi di investimento dedicati alla tematica, testimoni delle potenzialità che il risparmio privato può rappresentare in operazioni dal grande impatto sociale.

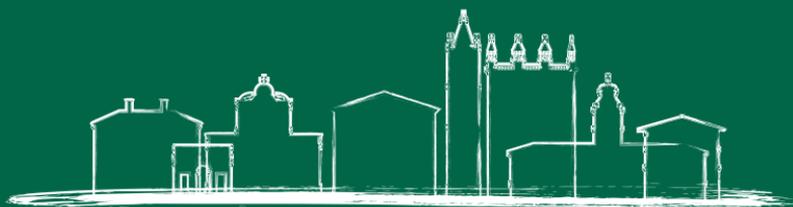
È importante ribadire però che, affinché questi capitali possano effettivamente atterrare sulle città, non solo di grandi dimensioni, ma anche piccole e medie, è fondamentale prevedere delle correzioni importanti nell'attuale normativa, sia urbanistica che fiscale. I ritorni economici di investimenti situati in città come Milano, non sono immaginabili in città di più piccola dimensione e caratterizzate da un minor fermento. Ma è proprio in quei luoghi che, invece, è importante catalizzare le risorse e riuscire ad attivare processi di rigenerazione che possano contribuire alla restituzione di luoghi rinnovati e attrattivi.

Il lavoro portato avanti dall'Urban Renovation Lab promosso dall'Ance va proprio in questa direzione: immaginare una strumentazione che sia in grado di accompagnare i Comuni, grandi, medi e piccoli, a trasformarsi, per restare al centro dello sviluppo, per accogliere nuovi servizi e per rispondere sempre meglio alle nuove esigenze dei cittadini e fornire quella certezza di regole e tempi senza la quale è impossibile attirare capitali privati.



# 10

## **Semplificazione degli interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico degli edifici esistenti**



- Il patrimonio edilizio esistente ha bisogno di profondi interventi di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas serra per rendere possibili gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e 2050 fissati dall'Unione Europea e anche per rispondere con prontezza agli aumenti dei costi dell'energia a seguito dell'attuale congiuntura politica ed economica. Occorre semplificare tutti gli interventi che riducono i consumi energetici ma in particolare quelli che puntano a retrofit profondi e riduzioni di oltre il 50% dei fabbisogni termici degli edifici. In questo tipo di interventi occorre dare la possibilità di ridisegnare completamente le facciate degli edifici in modo da raggiungere ambiziosi obiettivi energetici e al contempo migliorare la qualità degli edifici e la vivibilità degli alloggi.
- Gli interventi di retrofit energetico – così come anche quelli di miglioramento sismico – comprese le opere di isolamento termico delle facciate e delle coperture, di modifica delle facciate, di installazione di schermature e impianti solari, di realizzazione di balconi o terrazzi adiacenti alle unità immobiliari anche su supporti strutturali autonomi, sono ricomprese tra gli interventi di manutenzione straordinaria e non pagano oneri di urbanizzazione o costruzione, né altri oneri.
- Per questo tipo di interventi e in generale per quelli di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, occorre semplificare l'attuale normativa sullo stato legittimo degli edifici e sulla relativa conformità urbanistica, perché l'obiettivo è quello di rinnovare il parco edilizio e adeguarlo a nuovi standard di qualità, sostenibilità, sicurezza. Le politiche europee spingono verso target ambiziosi di riduzione dei consumi energetici e incentivi legati ai risultati conseguiti a cui anche gli incentivi in vigore in Italia dovranno adeguarsi. Questo tipo di semplificazioni consentirebbe di orientare gli investimenti verso le soluzioni più ambiziose di decarbonizzazione del settore edilizio.



L'Europa ci chiede di avviare un percorso chiaro per la transizione energetica per poter raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione fissati al 2030 e 2050. Gli attuali aumenti dei costi dell'energia, in conseguenza del delicato momento politico internazionale, hanno ulteriormente accelerato la situazione portando il Governo a riflettere su quali misure è necessario mettere in campo al fine di rispondere efficacemente anche alla "povertà energetica" che caratterizza il nostro patrimonio edilizio.

A livello sia di produzione che di progettazione, questo tema sta assumendo un ruolo sempre più centrale, ma gli strumenti e le procedure a disposizione sono ancora insufficienti per rispondere efficacemente al raggiungimento degli obiettivi richiesti.

Accanto al tema dell'efficientamento energetico continua ad essere prevalente anche quello della messa in sicurezza degli edifici esistenti, considerate le caratteristiche del territorio nazionale.

Gli incentivi fiscali previsti a sostegno di tali interventi - dai bonus ordinari al Superbonus - sono stati determinanti e hanno evidenziato i loro effetti positivi.

Ma accanto alle politiche fiscali è necessario introdurre ulteriori soluzioni finalizzate a migliorare le prestazioni energetiche e sismiche.

Per far questo deve diventare vantaggioso e semplice realizzare gli interventi di retrofit energetico e adeguamento antisismico, migliorando anche la vivibilità delle abitazioni.

In questo quadro diventa strategico consentire un ridisegno completo delle facciate che, come avviene negli altri paesi europei (come Germania, Francia, Olanda), metta ad esempio insieme i vantaggi energetici con quelli legati ad un miglioramento della vivibilità degli spazi privati e condominiali come l'ampliamento o la creazione di terrazzi, schermature solari, serre solari, ridefinizione degli spazi interni, ecc.

Serve un'azione normativa specifica che intervenga sulle attuali categorie edilizie semplificando la procedura di queste tipologie di interventi.

In particolare, è necessario intervenire sui prospetti, le strutture perimetrali, consentendo gli ampliamenti necessari per il perseguimento degli obiettivi energetici e sismici.

Gli interventi di retrofit energetico – così come anche quelli di miglioramento sismico – comprese le opere di isolamento termico delle facciate e delle coperture, di modifica delle facciate, di installazione di schermature, di realizzazione di balconi o terrazzi adiacenti alle unità immobiliari anche su supporti strutturali autonomi, devono essere qualificate sempre tra gli interventi di manutenzione straordinaria e non devono pagare oneri di qualunque genere.

La normativa vigente contenuta nel DPR 380/2001, anche se in alcuni casi già qualifica alcune di queste opere come manutenzione straordinaria senza necessità di corrispondere i relativi oneri (es. se non comportano un aumento del carico urbanistico e della superficie calpestabile), non è ancora volta in modo organico e sistematico ad incentivare questi interventi, anche a causa delle differenti interpretazioni e prassi comunali.

Occuparsi, inoltre, di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente significa anche scontrarsi con la tematica delle difformità edilizie che rappresentano soprattutto un ostacolo nella fase di rappresentazione dello “stato legittimo” di un edificio, ossia della rispondenza dell’immobile medesimo in tutte le sue parti rispetto al progetto autorizzato.

La maggior parte degli edifici risale ad epoche in cui la normativa urbanistica ed edilizia era molto diversa da oggi e lo stesso “modo di progettare ed eseguire le opere” era differente rispetto a quello attuale.

Ferma restando l’esigenza di contrastare l’abusivismo edilizio, vi è quindi la necessità di fornire una risposta semplice ed efficiente anche a questo tema per consentire la realizzazione degli interventi di retrofit energetico e miglioramento sismico.

Con il Decreto legge 77/2021 (cd. Decreto Semplificazioni) queste difficoltà hanno trovato una prima soluzione dato che si attribuisce agli interventi del 110% un carattere speciale e prevalente proprio per il perseguimento di un interesse pubblico finalizzato all’efficientamento energetico e alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente.

Le semplificazioni introdotte sul tema della conformità urbanistica per il Superbonus ci portano a riflettere sull’importanza e la necessità di semplificare a “regime” le norme che oggi non permettono di regolarizzare le difformità minori al fine di rinnovare il parco edilizio e adeguarlo a nuovi standard di qualità, sostenibilità, sicurezza.



## Ripensare un patrimonio edilizio obsoleto con ambiziosi obiettivi energetici

**EDOARDO ZANCHINI**

*Vicepresidente Legambiente*



Gli obiettivi e le politiche europee per l'accelerazione della transizione energetica sono di una portata tale che saremo chiamati a realizzare una vera e propria rivoluzione nella riqualificazione urbana. Il cuore di questa sfida quantitativa – per ridurre drasticamente le emissioni climalteranti – e qualitativa sarà il patrimonio esistente, dove dovremo rivedere profondamente il modo con cui approcciare gli interventi, in particolare per gli edifici costruiti dopo il secondo dopoguerra.

Quel patrimonio edilizio da un punto di vista energetico è assolutamente inadeguato, sono edifici progettati senza nessuna attenzione agli sprechi, alle esposizioni, ai materiali e sono molto spesso situati in quartieri progettati male, senza alcuna attenzione allo spazio pubblico e alla presenza di verde, che diventeranno sempre più caldi nei prossimi anni come conseguenza dei cambiamenti climatici.

Per riuscirci dovremo superare una serie di contraddizioni presenti nel nostro oramai datato e inadeguato quadro normativo. Di fronte a edifici con quelle caratteristiche l'obiettivo dovrebbe essere di trasformarli per raggiungere nuove e più ambiziose prestazioni – per avvicinarsi quanto più possibile allo standard NZEB, Near zero energy building, della nuova edilizia – attraverso profonde modifiche.

Con il Superbonus abbiamo potuto verificare quanto questi interventi siano difficili da realizzare per le norme in vigore, anche per la stratificazione di interventi sulle diverse abitazioni, più o meno legali, che hanno cambiato l'aspetto originale del manufatto.

Invece di verificare la distanza tra progetti originari e situazione attuale degli edifici, dobbiamo cambiare approccio per cogliere al meglio i nuovi obiettivi, guardando come questa sfida è affrontata negli altri Paesi europei. Perché in quelle esperienze troviamo retrofit che hanno realizzato significative riduzioni dei consumi energetici – nei casi in cui la demolizione e ricostruzione non sia possibile o vantaggiosa, anche per ragioni am-

bientali legate al ciclo di vita dei materiali – attraverso trasformazioni profonde delle facciate.

Negli edifici costruiti a partire dagli anni Cinquanta, laddove non esiste un tema di tutela architettonica dei prospetti, con l'obiettivo di migliorare le prestazioni antisismiche e energetiche è giusto consentire un ridisegno completo delle facciate, delle coperture e degli impianti, delle disposizioni interne degli edifici. Tutti interventi che nel nostro Paese è praticamente impossibile realizzare per come sono scritte le norme sulle categorie di intervento.

Dobbiamo guardare a quelle esperienze perché sta qui la sfida che avremo di fronte nei prossimi anni se vogliamo ridurre i consumi di gas con vantaggi per le famiglie e l'ambiente. E in questo tipo di operazioni occorre lasciare la libertà di ridefinire completamente le parti vetrate e opache per ragioni di esposizione e soleggiamento, ma anche di creare balconi e terrazzi che la pandemia ci ha fatto capire quanto siano importanti per migliorare la vivibilità delle abitazioni.

Nei Paesi Baschi, ad esempio, è stata approvata una norma che obbliga a realizzare terrazzi e balconi nella riqualificazione degli edifici esistenti, prevedendo anche incentivi, proprio per garantire a ogni famiglia uno spazio esterno.

All'interno del Decalogo abbiamo affrontato questo tema, proponendo di introdurre una semplificazione per tutti gli interventi di retrofit che vanno nella direzione descritta.

La risposta agli impatti del climate change non dovrà essere infatti solo tecnologica. Sarebbe sbagliato pensare che sia l'aria condizionata la soluzione per far fronte a temperature sempre più alte. Abbiamo bisogno di un cambio di approccio progettuale, per migliorare complessivamente le prestazioni degli edifici e la qualità degli spazi intorno, considerando involucro, esposizione, materiali, integrazione delle rinnovabili e elettrificazione dei sistemi di riscaldamento.

Il mondo delle costruzioni e della progettazione è già pronto per cogliere queste sfide, il mercato già da tempo guarda in questa direzione. È arrivato il momento di aprire a semplificazioni che sono nell'interesse di tutti.



## Edifici, economia circolare, flessibilità

**LUCA BUSSOLINO**

*Head of Strategy & Innovation - Carlo Ratti Associati*



Due, cinquantacinque, settantacinque e ottanta. Questi i quattro numeri per descrivere le città di oggi.

Le città rappresentano il 2% della crosta terrestre.

Nelle città abita il 55% della popolazione.

Le città rappresentano il 75% del consumo di energia totale.

L'80% delle emissioni viene prodotto nelle città.

Dei dati estremamente significativi di cui gli architetti, ingegneri e costruttori devono tenere conto per evitare che gli edifici diventino enormi mostri energivori. Ogni azione sul ciclo del costruito porta a emissioni: dal design, alla costruzione, fino alla dismissione. Per poter limitare l'impatto, è necessario tenere in considerazione ogni fase del progetto, come è stato fatto nei seguenti casi studio che propongono tre diverse opzioni d'intervento.

Il primo caso riguarda la città di Milano, un padiglione di piccole dimensioni, progettato in collaborazione con Eni – società internazionale petrolifera – chiamato Circular Garden. Uno spazio temporaneo con l'obiettivo di minimizzare l'impatto delle emissioni per la costruzione e per lo smaltimento, progettato in occasione della Milano Design Week 2019. Per costituire la struttura è stato utilizzato il micelio, la radice fibrosa dei funghi. Sono state iniettate delle spore nel materiale organico per innescare il processo di crescita. Il progetto è stato terreno per la sperimentazione di strutture sostenibili e circolari: dalla crescita organica e al ritorno alla natura.

Nel secondo esempio, il focus è sul riuso. Progettare edifici in modo che siano riutilizzabili interamente o per blocchi.

Per l'evento dell'Expo 2020 a Dubai, dove 440 ettari di deserto sono stati trasformati per fare spazio all'esposizione, per non parlare dell'energia utilizzata per l'aria condizionata, CRA-Carlo Ratti Associati e Italo Rota Building Office, con Matteo Gatto e F&M Ingegneria ha realizzato il Padiglione Italia. La struttura prevede il riutilizzo delle sue componenti. Gli scafi che compongono il tetto, potranno navigare. Per costruire le corde della facciata si sono riciclate le bottiglie di plastica e utilizzati i fondi

di caffè. Per rivestire le passerelle interne, si sono riconvertite le bucce d'arancia e i fondi di caffè.

Tutti interventi che permettono di ridurre l'emissione di CO<sub>2</sub> causata dalla costruzione del Padiglione e offrono la possibilità di riuso, evitando ulteriori rifiuti da smaltire.

Il terzo e ultimo caso parla di adattabilità e ha origini in una città ancora più lontana, Singapore.

Lì, in questo momento, stiamo chiudendo un progetto per una torre di 280 metri di altezza, chiamata CapitaSpring, situata tra gli edifici più importanti di Singapore. Ma l'aspetto più interessante è forse quello dell'adattabilità e della flessibilità dell'edificio. Il progetto è stato sviluppato tenendo conto del suo intero ciclo di vita e del suo impatto sul territorio in cui si inserisce. Questo si è tradotto nella collaborazione con le istituzioni di Singapore, lo studio della Smart Singapore e gli effetti sulla mobilità.

Ad oggi, i primi piani degli edifici della città sono adibiti a parcheggio, situazione che nei prossimi anni molto probabilmente cambierà, dato che lo stato asiatico sta investendo sempre di più nella transizione al self-driving. Significa che il traffico di Singapore cambierà e sarà necessario molto meno spazio per le autovetture e più per altre funzioni. Proprio per questo motivo, l'edificio è stato progettato in modo da essere facilmente convertito da parcheggio a spazi per uffici.

Circularità, riuso e adattabilità. Questi tre scenari offrono la possibilità di re-immaginare gli edifici – e con essi, la città – del futuro. Soluzioni che possono essere combinate e implementate, dando ancora spazio alla ricerca. Soprattutto in Italia, le nostre città hanno già una base di grande bellezza. Ciò che possiamo immaginare per un futuro prossimo sono delle città funzionali, in grado di ri-innovare.



## Rigenerare, ricostruire: nuovi approcci per una trasformazione inclusiva

**THOMAS MIORIN**

*Co-fondatore e Amministratore Delegato EDERA*



Per rispettare l'accordo di Parigi e raggiungere gli obiettivi climatici 2050, è necessario dimezzare le emissioni di CO<sub>2</sub> ogni dieci anni a partire dal 2020, come ci ricorda Joan Rockström con la semplificazione della Carbon Law. In Italia il solo settore residenziale è responsabile di un quarto del nostro impatto emissivo, con oltre 15 milioni di abitazioni altamente energivore che necessitano di riqualificazione profonda.

La sfida da affrontare è significativa non solo per la rilevante scala dimensionale o per la rilevanza dal punto di vista ecologico-ambientale ma anche per la possibilità di governare una transizione energetica con un approccio inclusivo.

Il settore delle costruzioni affronta questa partita con diverse criticità (bassa produttività ed efficienza del lavoro, ridotta marginalità e capitalizzazione delle imprese, scarsa propensione all'innovazione, invecchiamento degli addetti, mancanza di competenze digitali e difficoltà strutturali nel rispetto di tempi, costi e prestazioni attese) che vanno interpretate come diversi elementi di una necessaria trasformazione sistemica.

Dopo decenni di assenza di innovazioni radicali, infatti, nei prossimi anni le costruzioni dovranno affrontare una serie di profondi cambiamenti. La possibilità di imprimere a questa trasformazione una funzione sociale e ambientale può rappresentare un'opportunità irripetibile per creare città sostenibili e inclusive. Per accompagnare e guidare questo percorso a livello internazionale sono stati creati opportuni centri e iniziative.

Ance, assieme a Redo Sgr e Fondazione Housing Sociale, ha costituito Edera, centro di innovazione per la decarbonizzazione e rigenerazione dell'ambiente costruito. Il Centro ambisce a rappresentare un punto di riferimento per lo sviluppo di nuove soluzioni volte a migliorare la qualità e la sostenibilità dell'intervento edilizio nel contesto urbano, con particolare attenzione al patrimonio residenziale esistente.

La missione è facilitare lo sviluppo e abilitare approcci low e high tech per interventi di riqualificazione o di demolizione e ri-

costruzione, in grado di agire anche sul patrimonio immobiliare più periferico, laddove le condizioni economiche e sociali non consentano ad oggi processi diffusi di rigenerazione. Tra questi approcci, l'ibridazione tra costruzioni e manifattura – edilizia industrializzata o offsite – rappresenta la soluzione su cui più si sta scommettendo a livello internazionale perché consente di valorizzare i fattori di scala e la necessità di contrazione di tempi e costi imposti dalle sfide contingenti, PNRR in primis.

Edera sta sviluppando in Italia Energiesprong, un programma di open innovation per la riqualificazione profonda e seriale degli edifici residenziali, coordinando gli sforzi di 22 imprese italiane, eccellenze del settore delle costruzioni. Esperienza già consolidata in Francia, Germania, Olanda, Inghilterra e Stati Uniti, Energiesprong ha tra i principali punti di forza la riduzione dei tempi di intervento, la continuità abitativa, la compressione dei costi sul lungo termine e la possibilità di ottenere prestazioni energetiche nZEB garantite nel tempo, che permettono di utilizzare i risparmi su bollette energetiche e manutenzioni per ripagare i costi degli interventi. Questo approccio porta ad una notevole riduzione del fabbisogno energetico dell'edificio, obiettivo di grande attualità non solo perché necessario a contenere le emissioni climalteranti e a contrastare la crescente povertà energetica, ma anche perché capace di elettrificare i consumi, contribuendo in modo significativo al percorso di indipendenza nazionale dalle fonti fossili.

Per questi motivi anche l'ultimo report dell'IPCC indica Energiesprong come una delle più significative strategie di mitigazione delle emissioni provenienti dal settore dell'edilizia. La Francia l'ha già inserito nel suo Piano di rilancio come strumento per la riqualificazione seriale dell'edilizia sociale, mentre la Germania l'ha introdotto tra i punti cardine del contratto di coalizione del governo e ha finanziato l'Agenzia Nazionale per l'Energia, Dena, per implementarlo, come già è stato fatto nello Stato di New York.

In Italia Edera guida la sperimentazione delle prime soluzioni integrate e industrializzate in alcuni condomini di medie dimensioni, tipici delle nostre periferie: i primi progetti pilota Energiesprong saranno realizzati sfruttando il Superbonus 110%, senza extra costi per gli inquilini, a dimostrazione di quanto si possa fare già oggi. Gli interventi verranno realizzati da diverse filiere,

con soluzioni basate su tecnologie e materiali differenti (legno, acciaio, calcestruzzo, ibride) capaci di integrare retrofit energetico profondo e miglioramento delle prestazioni antisismiche dei fabbricati.

Questi progetti rappresentano solo il primo tassello di un lungo processo di innovazione che auspichiamo possa diventare un vero e proprio strumento di politica industriale, abitativa ed energetica. Una riflessione, un'esperienza e una prospettiva che condividiamo con piacere nell'interessante percorso dell'Urban Renovation Lab promosso da Ance.



## Ripensare la rigenerazione urbana nella prospettiva dell'impact-driven design: il caso studio di Parma

LUCA CALISI, ARDA LELO, GABRIELE MASCI

*Open Impact*



La complessità e l'evoluzione del sistema città è un tema di riflessione e di interesse per molteplici stakeholder che ruotano intorno ai centri urbani: cittadini, policy maker, enti privati. L'analisi e la valutazione delle trasformazioni urbane e di tutti i cambiamenti che riguardano specifici quartieri è uno strumento fondamentale di monitoraggio non solo dell'impatto (economico, sociale e ambientale) generato dai processi di rigenerazione urbana, ma anche del valore degli investimenti a essi collegati.

Nella relazione inscindibile tra territorio, attività economiche, politiche pubbliche e necessità dei cittadini, i progetti di rigenerazione urbana si collocano come terreno intermedio tra obiettivi di sviluppo economico e attività di riconnessione tra gli spazi rigenerati e la cittadinanza che ne usufruirà.

In questo contesto, lo scopo delle valutazioni di impatto è quello di prevenire i conflitti, mediare gli interessi, predefinire i rischi e i benefici delle operazioni di rigenerazione urbana, indirizzare gli investimenti e costituire un segnale effettivo in prospettiva multistakeholder.

Open Impact per Ance si è occupata di analizzare l'impatto sociale, ambientale ed economico della proposta di rigenerazione urbana condivisa e partecipata relativa al caso di Parma.

L'analisi di Open Impact ha tenuto conto di due ipotesi di simulazione: una data dall'incremento della Superficie Lorda Utile (SLU) dell'isolato attualmente esistente pari al 30% (dagli attuali 16.746 m<sup>2</sup> a 22.000 m<sup>2</sup>) e una data dall'incremento della SLU di circa il 50% con una SLU pari a 24.000 m<sup>2</sup>.

Il lavoro di Open Impact per Ance si è basato sull'analisi di documenti e siti di riferimento ufficiali e, in una seconda fase, sulla misurazione dell'impatto del progetto al netto dei mitigatori applicati e del tasso di attualizzazione pari al 3,5%.

Come metodologia è stato utilizzato lo SROI (Social Return on Investment) che misura il cambiamento secondo modalità rilevanti per le persone, per le comunità e per la società. Tale me-

odologia - che si fonda sui principi di addizionalità, misurabilità e intenzionalità - prevede la definizione degli outcome e del loro rispettivo valore monetario, al fine di ottenere il valore sociale sull'investimento (SROI) che è definito come il rapporto tra gli impatti generati dal progetto e il budget a disposizione.

Il lavoro di affiancamento di Open Impact verte sulla costruzione e rappresentazione, rispetto agli ambiti di analisi individuati e co-disegnati con i partner, della filiera del valore del progetto, ossia la "Catena degli Impatti". Una volta ottenuta questa concatenazione (stakeholder > output > outcome), ciascuno dei cambiamenti identificati viene collegato ad indicatori e metriche finanziarie che ne esprimano il valore, andando così a comporre un framework del valore blended (lett. miscelato) di valore sociale, economico e ambientale complessivamente generato dagli interventi del progetto.

Le macroaree di outcome individuate per i due scenari di riferimento (22.000 m<sup>2</sup> e 24.000 m<sup>2</sup>) sono state cinque:

- Comunità sostenibile
- Ambiente
- Istruzione
- Infrastrutture e viabilità
- Occupazione e crescita economica

All'interno dell'area "Comunità sostenibile" sono stati inclusi i cambiamenti generati dal progetto in termini di aumento: dell'offerta affordable legata all'housing sociale, dell'inclusione sociale, della possibilità di praticare sport all'aperto legata all'incremento delle aree verdi, del numero di parcheggi pubblici e dell'accesso ai servizi collettivi.

All'interno dell'area "Ambiente" sono compresi gli aspetti legati al miglioramento dell'efficientamento energetico degli edifici (da classe F a classe A) e la relativa proporzione di CO<sub>2</sub> evitata e all'incremento di energia autoprodotta annualmente grazie all'installazione di pannelli fotovoltaici.

Nell'area "Istruzione" è stato tenuto conto dell'aumento dell'accesso all'educazione dovuto a una situazione abitativa stabile generata dalla realizzazione di edilizia sociale residenziale.

Nell'area "Infrastrutture e viabilità" è stata inserita la promozione di comportamenti sostenibili legati alla mobilità data dall'utilizzo di percorsi ciclo-pedonali da parte della cittadinanza.

Nell'area "Occupazione e crescita economica" sono, infine, sta-

ti inseriti i posti di lavoro generati dal progetto in maniera diretta (come, ad esempio, gli occupati nella realizzazione dei cantieri) e indiretta (stima del numero di imprese/startup sviluppate nell'area grazie alla risonanza generativa del progetto).

Le quantità e i dati di riferimento (mq, numero di stakeholder coinvolti, kWh, proporzione di CO<sub>2</sub>, numero di parcheggi, numero di lavoratori, numero di imprese) per i due scenari di riferimento sono stati desunti dalla documentazione fornita da Ance e, solo laddove non disponibili, sono stati calcolati sulla base di statistiche ufficiali riconosciute (come ad esempio l'Istat).

Per quanto riguarda i mitigatori dell'impatto e le proxy finanziarie esse sono state definite dal team di Open Impact con l'ausilio della piattaforma digitale [www.openimpact.it](http://www.openimpact.it) che supporta l'intero ciclo di vita dell'impatto, dalla fase di design a quella di valutazione. Tale piattaforma contiene più di 4.000 catene di impatto provenienti da fonti assured e costituisce, dunque, un efficace strumento per valutazioni predittive e una rilevante fonte di benchmark su diversi ambiti, con un importante focus sulla rigenerazione urbana dato dalla pluriennale esperienza di Open Impact nel settore.

La durata del progetto è stata attestata a 15 anni in linea con la durata delle valutazioni che Open Impact utilizza per il settore construction e, quanto ai Sustainable Development Goals, il progetto riporta cambiamenti negli ambiti della salute, dell'educazione di qualità, del consumo e della produzione sostenibile dell'energia, dell'occupazione, della riduzione delle disuguaglianze sociali, dello sviluppo sostenibile delle città e delle comunità inclusive e delle azioni per il clima (SDGs 3, 4, 7, 8, 10, 11 e 13).

Ulteriori analisi possono essere svolte sia per quanto riguarda le macroaree di outcome individuate che per altri ambiti di riferimento, come ad esempio approfondimenti su aspetti sociali riguardanti il miglioramento del benessere e della salute mentale dei cittadini. Questi dati, che raramente vengono riportati anche dalle statistiche ufficiali, potranno essere raccolti attraverso interviste e altri metodi di raccolta dati partecipativi relativi a un campione di stakeholder del progetto.

Dall'analisi si evidenzia che la maggior parte dell'impatto prodotto (85%) deriva dalla creazione di housing sociale a tariffe ribassate rispetto ai prezzi di mercato: si desume, quindi, che

l'inserimento di questa tipologia di edilizia nei progetti di rigenerazione urbana possa essere un input generativo di grande valore sociale ed economico.

Questo lavoro di valutazione e ricerca può essere utile per tutti gli stakeholder che ruotano intorno all'ecosistema "città": ai cittadini per aumentare il livello trasparenza legato ai processi di rigenerazione urbana; alla pubblica amministrazione per agevolare processi di decision making e investimenti impact-driven; agli enti privati per accrescere la consapevolezza sull'impact assessment del patrimonio immobiliare e attivare pratiche partecipative che tengano in considerazione tutti gli stakeholder interessati.



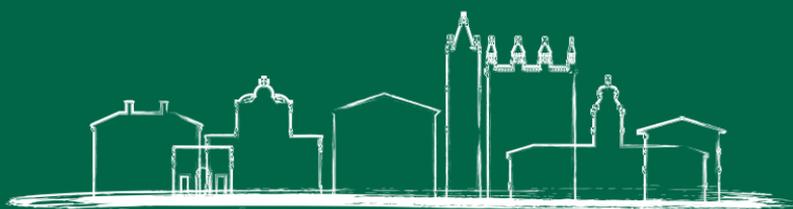
## **NUOVO CENTRO DIREZIONALE LAVAZZA, TORINO**

CZA Cino Zucchi Architetti

da l'industria delle costruzioni 464 • novembre-dicembre 2018



# I TAVOLI



■ TAVOLO 1

**Governance e regole  
delle città sostenibili**

■ TAVOLO 2

**Fiscalità ambientale e  
transizione ecologica  
delle città**

■ TAVOLO 3

**Transizione sociale  
delle città**

■ TAVOLO 4

**Transizione economica  
e finanziaria delle città**

**GOVERNANCE E REGOLE  
DELLE CITTÀ SOSTENIBILI****Sfide e opportunità di  
una nuova pianificazione urbanistica****MICHELE ALINOVÌ***Assessore alle Politiche di pianificazione e sviluppo del territorio  
e delle opere pubbliche del Comune di Parma***ANDREAS FAORO***Estensore PUG Comune di Parma*

A seguito dei segnali sempre più evidenti, le città e i territori devono affrontare molte sfide di tipo organizzativo, finanziario ed economico. La necessità di far fronte alla gestione e allo sviluppo di territori eterogenei, sia geograficamente, sia a livello di peculiarità locali, ha portato molte regioni a volersi dotare di nuovi strumenti di gestione programmatica sul medio-lungo termine.

È emersa la necessità di dotarsi di chiare visioni e obiettivi specifici nell'ambito di una revisione della struttura amministrativa, sfociata nelle linee di sviluppo indicato nelle agende europee. Le difficoltà finanziarie riscontrate nell'ultimo decennio, accentuate a seguito dei recenti accadimenti, hanno spinto le amministrazioni ad elaborare piani economici e scelte di governance per affrontare nuove esigenze.

Ora la nuova sfida è costituita dalla necessità di dotarsi di un nuovo strumento programmatico e strategico che permetta di delineare lo sviluppo del territorio per i prossimi 20/30 anni e che ponga delle basi solide per l'armonizzazione dei piani settoriali che compongono la tassonomia della città futura, secondo un concetto unitario di sostenibilità.

La Legge regionale E.R. n.24 sulla pianificazione del territorio, approvata nel 2017, rappresenta una svolta importante nella politica di sviluppo territoriale. La legge esprime una chiara esigenza: quella di una crescita qualitativa e non unicamente quantitativa. Una necessità, questa, che richiama un cambiamento generale nel nostro rapporto con il territorio e con la sua governance.

La RER ha individuato il PUG come lo strumento idoneo a tale scopo. Il PUG è quindi un nuovo strumento di governo del territorio che avrà anche il compito di proporre misure concrete per il raggiungimento degli obiettivi

e allo stesso tempo dare attuazione allo sviluppo strategico definito da scenari tendenziali.

In quest'ottica, il PUG agisce su più livelli. Il primo quello programmatico/strategico, dovendo orientare il futuro assetto del territorio (su un orizzonte temporale di circa 30 anni); concreto, dovendo affrontare i temi dello sviluppo territoriale e urbanistico e, in particolare, quello dello sviluppo centripeto di qualità; dinamico, ossia facilmente verificabile e atualizzabile con regolarità in accordo alle linee guida definite dalla "vision"; comunicativo, quindi accessibile ai cittadini, con contenuti facilmente comprensibili, e aperto alla loro partecipazione.

Il termine sostenibilità è stato usato per la prima volta nel 1992, durante la prima Conferenza ONU sull'ambiente. La definizione di sostenibilità che ne è stata data è la seguente: "Condizione di un modello di sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri".

AMBIENTE, ECONOMIA E SOCIETÀ sono i tre elementi che esprimono il concetto di sostenibilità. Essi devono essere IN EQUILIBRIO tra di loro, solo così vi potrà essere LO SVILUPPO SOSTENIBILE.

La sostenibilità e lo sviluppo sostenibile sono legati a una nuova idea di benessere che tiene conto della qualità della vita delle persone e ruota intorno a tre componenti:

- Sostenibilità ambientale: responsabilità nell'utilizzo delle risorse;
- Sostenibilità economica: capacità di generare reddito e lavoro;
- Sostenibilità sociale: sicurezza, salute, giustizia e ricchezza.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile è mantenere in equilibrio costante il rapporto tra ambiente, economia e società.

Governance e sostenibilità diventano quindi, elementi imprescindibili per rendere operante l'obiettivo della rigenerazione urbana correlato alla riduzione del consumo suolo, ponendoci di fronte alla questione, non rinviabile, di come poter crescere senza consumare risorse.

L'uso più consapevole delle risorse impone di riconsiderare il valore del territorio urbanizzato a favore di un "progetto critico", un progetto che sia in grado di ripensare l'aggregazione tra funzioni e programmi e all'intensificazione delle relazioni umane e scambi sociali in porzioni di territorio più limitati.

Questo approccio, individua quale strumento di rigenerazione urbana, la "densificazione" quale risposta concreta all'esigenza di frenare la dispersione ed espansione degli insediamenti e correggere, laddove necessario, relazioni spaziali inefficienti. "Densificare" diventa non solo strumento ma anche strategia, favorendo la definizione di un sistema multicentrico capace di costruire un ambiente più razionale e interattivo, incrementando

la qualità del tessuto costruito e la rete di spazi liberi accessibili a tutti, nel rispetto dell'identità e dell'autenticità dei luoghi. In ultima istanza l'opportunità di far compiere alla città un passo importante nella direzione di uno sviluppo territoriale sostenibile.



## Il cesello e non l'ascia per la rigenerazione urbana

**BRUNO BAREL**

*Università di Padova - Avvocato Studio BM&A - Barel, Malvestio e associati*



La rigenerazione urbana non è uno strumento normativo, un piano urbanistico speciale, anzi non è neppure un obiettivo urbanistico. La rigenerazione urbana aiuta a superare l'antinomia creatasi nel tempo tra nuove edificazioni e recupero del patrimonio edilizio esistente, basata sulla continuità fisica. Rigenerare significa dare nuova vita: non a singoli edifici ma ad una parte costitutiva della città. Per farlo è necessario comprendere l'essere e il dover essere di una civitas, una comunità urbana, deciderne le linee di sviluppo, individuarne le patologie.

È dunque un'operazione politica – ossia culturale e sociale ed economica e ambientale – prima che urbanistico-edilizia. Proprio per questo la rigenerazione urbana richiede, per un verso, una governance multilivello e multidisciplinare, per altro verso, una partecipazione della comunità alla scelta del proprio destino. È in questa più ampia prospettiva va a collocarsi il ruolo specifico dell'urbanistica, non taumaturgica ma ancillare.

Urge mettere mano ad una nuova legge-quadro statale sui principi fondamentali del diritto urbanistico. Possiamo chiamarla anche Testo unico, purché sia chiaro che non deve essere un riordino sistematico del diritto vigente bensì un ripensamento radicale e organico dell'impianto stesso della regolazione, che salvi i principi fondamentali tradizionali, ancora attuali, e aggiunga i nuovi principi, anche di matrice internazionale.

Tra i primi, certamente il principio del primato della pianificazione e del controllo pubblico di tutto il territorio, con un ruolo centrale da parte dei Comuni, ossia delle comunità locali.

Tra gli altri, il contenimento del consumo di suolo, o, meglio, l'uso intelligente e parsimonioso del suolo quale bene comune scarso e non riproducibile, evitando di alimentare la falsa idea che ogni trasformazione del suolo rappresenti in sé un disvalore. Il miglior modo di non destinare suolo ancora ineditato ad altri usi, e di salvaguardarne la permeabilità e la naturale funzione ecosistemica, è quello di riutilizzare in modo più efficiente le aree già urbanizzate e "antropizzate", di incentivare le demolizioni di

opere divenute inutili, di “ripulire” il territorio dove possibile, di consolidare il tessuto urbano, riqualificandolo e ottimizzandone gli usi, dove possibile anche con interventi mirati e meditati di verticalizzazione dell’edificato. Gli attuali strumenti urbanistici non sono risultati adeguati a tale scopo, né i piani particolareggiati, né i piani di recupero, né i piani integrati di intervento. Il loro limite principale è stato quello di essere stati concepiti come piani fedelmente e rigidamente “attuativi” di scelte già effettuate nella pianificazione generale, con lo sguardo rivolto al passato piuttosto che al futuro.

Per di più, la strumentazione tradizionale – zoning, standard, parametri urbanistici (altezze, distanze) – ha dato ai piani urbanistici una rigidità che, se è stata di qualche efficacia per governare l’espansione urbana e l’evoluzione del tessuto urbano e industriale secondo schematismi rigidi, mostra oggi la sua assoluta inadeguatezza e anelasticità a strutturare interventi da “orafi” – e non da boscaioli – nel corpo vivente delle città, dove l’obiettivo è rappresentato dal “meglio possibile in condizioni date”.

La moderna città è caratterizzata dalla indifferenza funzionale, è un organismo in continua evoluzione che vive della sua poliedricità e deve mettere in relazione persone di ogni età e professionalità. L’evoluzione sociale ed economica esige flessibilità e resilienza anche nell’uso degli immobili, tanto più che vale ormai e sempre più anche per gli immobili quel principio di separazione tra forma e funzione che Gillo Dorfles, molti decenni fa, aveva declinato sul piano del design. È la “macchina” edilizia che determina le funzioni possibili e modificabili secondo necessità.

Nei centri e nuclei storici, in particolare, l’evoluzione normativa ha finito con l’assumere un approccio fortemente conservativo, al punto da paralizzare perfino gli interventi di ricostruzione e quelli sostitutivi di edifici realizzati in epoca recente in assoluto contrasto con il valore dei luoghi. Ultima goccia in questa direzione la scheggia normativa inserita quasi per caso nel Testo unico dell’edilizia, a biforcare la nozione di ristrutturazione edilizia “a fisarmonica” differenziandone il contenuto secondo la differente localizzazione dei beni. Siamo ad un cortocircuito normativo, la cui origine risale alla disapplicazione nei fatti di una norma statale del 1978 che includeva, fra gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, anche quelli di “ristrutturazione urbanistica”. Gli interventi di recupero sono stati compressi nella dimensione della continuità fisica e planivolumetrica. In realtà, il legislatore del 1978 (art. 31 l. 457) era stato lungimirante, concedendo il recupero anche come recupero della volumetria esistente, a prescindere dall’involucro, ossia come impatto urbanistico. La visione “conservativa” ha finito per alterare la corretta prospettiva e appiattire il recupero del patrimonio edilizio esistente da una visione di tipo urbanistico ad una più ristretta prospettiva di tipo edilizio.

La revisione dell'assetto normativo non può prescindere da un test di conformità ad alcuni parametri, che sono già parte dell'ordinamento, ma non applicati: certezza delle regole, certezze dei tempi, flessibilità, eliminazione di procedimenti o endoprocedimenti superati dal tempo, concentrazione di procedimenti in capo ad un unico responsabile.

Garantire certezza delle regole significa, per esempio, assorbire il contributo straordinario perequativo "sul maggior valore" nel contributo ordinario predeterminato con riserva di legge, o prevedere la pubblicazione dei titoli edilizi (limitatamente all'ingombro planivolumetrico, a tutela della privacy) facendo decorrere da quella data il termine di impugnazione in sede giudiziaria. Altri esempi possono essere la fissazione di un termine di prescrizione per le sanzioni edilizie pecuniarie, l'effetto di regolarizzazione del pagamento della sanzione pecuniaria o, infine, ammettere la sanatoria per conformità alle regole attuali.

Assicurare certezza dei tempi, invece, prevedrebbe sanzioni automaticamente per il mancato rispetto dei termini dei procedimenti.

La flessibilità, infine, richiede che i permessi di costruire in variante e in deroga, come già nel SUAP, e i piani attuativi in variante al piano regolatore (come già avvenuto in alcune regioni a statuto ordinario) siano valorizzati, oppure incentivare la discrezionalità ai dirigenti pubblici per ammettere difformità tollerabili non lesive del pubblico interesse.



## La Brezza di Rilke

**TOMMASO DAL BOSCO**

*Presidente AUDIS - Aree Urbane DISmesse*



Fa piacere che Ance abbia assunto l'iniziativa di riprendere il filo di una riflessione che molti di noi hanno fatto nel corso degli anni, talvolta cambiando idea, talaltra insistendo sulle proprie posizioni.

Nel decalogo proposto alla discussione da Ance, vedo molte delle idee maturate tra i tavoli del vecchio porto di Marsiglia, dove mi ritrovai, insieme ad Ance, CNAPPC e Legambiente, come rappresentante Anci, per un viaggio di studio. Il decalogo, che fa il lodevole sforzo di sintetizzarle, potrebbe essere commentato anche senza la necessità di costituire la base di una legge sulla rigenerazione urbana che, invece, a mio avviso (ma so di non essere solo) non serve, proprio per l'inafferrabilità della definizione che si tenta di darne a priori. Una legge, una qualsiasi legge deve porsi il problema della definizione degli oggetti o dei fenomeni che intende regolare; in questo caso, dico che è impossibile farlo.

La rigenerazione urbana non è un oggetto. E non è nemmeno un fine. Non è un insieme di opere miste tra pubblico e privato coordinate. La rigenerazione urbana è un fenomeno che si osserva a posteriori. Che racconta come un luogo si è trasformato nel corso del tempo per soddisfare le esigenze di chi lo vive. È una dichiarazione di principio. Un approccio progettuale.

Si può dire che in un dato intervento ci si pongano obiettivi di rigenerazione. Ma non è un bene in sé. Quell'intervento può essere fatto bene o male, può dare esiti positivi, interessanti, ma può anche, e purtroppo non è infrequente, risultare distopico. Questo naturalmente non significa che non sia necessario favorire, anche attraverso interventi normativi, la trasformazione delle città. E quindi prevedere alcune misure (alcune di esse intelligentemente indicate nel decalogo: sostituzione edilizia, revisione degli standard, fiscalità) che ne facilitino l'approccio; ma perché queste siano legittimate, non è necessario che debbano essere ricondotte a un principio di rigenerazione urbana definito ex ante.

Queste misure sono necessarie e perfino urgenti, ma il loro fine rigenerativo ha come presupposto le strategie all'interno delle quali gli interventi si collocano. Dentro quale quadro nazionale, regionale e locale essi vengono concepiti, oltre naturalmente alla capacità di realizzarli bene e in tempi ragionevoli, superati i quali, evidentemente, essi rischiano di risultare inutili o superati dall'evoluzione demografica, sociale e tecnologica.

Come è ormai quasi stucchevole rimarcare, il nostro Paese non ha quella che viene definita una "Agenda Urbana". Nonostante la sua partecipazione e adesione formale a tutti i documenti di policy europea e mondiale sulle città, infatti, esso non ha mai sviluppato una seria riflessione sulle funzioni di partecipazione delle sue varie componenti territoriali ad un disegno di sviluppo nazionale.

È quindi molto difficile che un complesso di interventi, anche di qualità, anche tutti certificati Leed, ma pensati come "progetti cantierabili" al servizio della ripresa economica e della spesa dei fondi del PNRR e non come il ridisegno di funzioni territoriali aggregate e integrate, possano contribuire a un disegno rigenerativo "di qualità" del Paese o di singoli pezzi di esso. Specie quando urbanisticamente contribuiscono alla concentrazione e alla specializzazione di funzioni urbane invece che al loro decentramento.

Sarebbe utile rileggere in questa chiave anche molti dei più celebrati interventi ascritti orgogliosamente alla categoria della rigenerazione urbana mentre, invece, dovrebbero essere considerati banali (ancorché grandi, impattanti e magari anche belle) operazioni immobiliari.

Per questo motivo io reputo inutile, ipocrita e persino pericoloso, immaginare una legge che dica cosa sia la rigenerazione urbana e che prescriva

anche un dettagliato iter procedurale per perseguirla, magari prevedendo anche una “fast track” per la sua attuazione.

Invece, giudico molto positivamente le misure edilizie previste dal decalogo, e ritengo, piuttosto, che dovrebbero essere accompagnate da una rivoluzionaria revisione dell’impianto normativo urbanistico. Sono d’accordo anche sull’idea di rimettere in moto il CIPU anche perché siamo l’unico Paese OCSE che non ha un ministero per lo sviluppo urbano, un luogo in cui si definiscono le strategie urbane, si osservano le prassi e si costituisce un centro di competenze in materia.

Ho delle riserve, invece, sull’agenzia Nazionale, sul modello della ANRU francese. Questa è una grande agenzia statale, con ormai quasi 20 anni di storia e diversi miliardi di euro di investimenti promossi e gestiti. Dimensioni sconosciute per la nostra “piccola provincia”. L’Agence è figlia della cultura centralista di un Paese con una governance amministrativa e burocrazia di alto livello di cui, purtroppo, l’Italia è sprovvista, anche per il progressivo impoverimento delle risorse umane e delle competenze della PA.

Penso che valga più la pena cercare una strada autenticamente innovativa per l’attuazione di strategie territoriali.

Da questo punto di vista, ritengo che i piani per la mobilità sostenibile (PUMS) – obbligatori per i Comuni sopra i 100 mila abitanti ma, in realtà, realizzati da molti di più – potrebbero essere considerati un eccellente terreno di sperimentazione, costituendo, di fatto, strategie territoriali deliberate di buona qualità, basate su linee guida di standard europeo ma, purtroppo, senza alcuna effettiva possibilità di essere realizzate. Eppure, il PUMS non è interpretato come una vera strategia territoriale ma, piuttosto, come un adempimento obbligatorio per accedere ai finanziamenti ministeriali, insufficienti e allocati con criteri bislacchi e quindi incapaci di soddisfare il bisogno di una strategia nazionale per la mobilità urbana.

Il rapporto con i privati è importante per molti aspetti, ma non sarà la somma di tante iniziative private a risolvere il problema della rigenerazione urbana. Poche regole che risolvano il problema di dare gambe ai Piani per la mobilità sostenibile in modo integrato sono molto più utili di una legge sulla rigenerazione urbana.

È famoso e forse abusato l’aforisma di Seneca secondo cui non esiste vento favorevole per il marinaio che non sa dove andare. Ma a me piace citare l’aggiunta che vi fece Rilke: “...ma per noi che lo sappiamo, anche questa brezza sarà preziosa”. Ecco, forse i PUMS approvati da tante città e privi di qualsiasi strategia per una loro effettiva attuazione nel quadro delle attuali regole di finanziamento delle opere pubbliche, dovrebbero essere interpretati come la brezza di Rilke.



## Identità urbana, dal quartiere alla città

**FEDERICA DEL CONTE**

*Assessore all'urbanistica, edilizia privata e rigenerazione urbana  
del Comune di Ravenna*



Per chi si trova ad amministrare una città credo che una delle sfide più grandi sia proprio quella di dare una risposta ai bisogni della comunità, ricercando anche negli strumenti pianificatori quelle soluzioni che possano rispondere a esigenze e richieste che arrivano dai cittadini. Concretamente, non è semplice mettere a disposizione degli operatori strumenti che siano effettivamente semplici, applicabili, flessibili e che siano sostenibilmente economici per chi attua questi interventi, questa credo sia una delle sfide più importanti che l'urbanistica sta cercando di affrontare e a cui il decalogo promosso da Ance offre una proposta di discussione a cui non possiamo sottrarci.

In Emilia Romagna, tutti i comuni sono chiamati a rivedere profondamente la propria pianificazione urbanistica ai sensi della nuova legge regionale, LUR 24/2017, che blocca il consumo di suolo e si pone l'obiettivo di promuovere la rigenerazione urbana.

La sfida più difficile diventa allora costruire strumenti che vadano a favorire e attivare la rigenerazione urbana degli spazi già "consumati" garantendo un equilibrio di sostenibilità in termini sia ambientali sia economici. Va riconosciuta a livello nazionale l'importanza e la strategicità di riqualificare prima di tutto le aree già costruite, che si trovano in uno stato di inutilizzo, creando spesso degrado e abbandono e riconoscendo il pubblico interesse e il valore aggiunto di questi interventi, più complessi e costosi rispetto alla possibilità di edificare aree vergini oppure ambiti agricoli.

Oggi dobbiamo guardare alla rigenerazione urbana con una grande delicatezza, ponendo grande attenzione allo spazio pubblico e alla qualità dell'abitare, dettata anche da nuove esigenze che l'emergenza pandemica ha messo in evidenza.

A Ravenna abbiamo avviato il percorso di approvazione del nuovo piano urbanistico generale, il PUG; lo stop indotto dal Covid ci ha portato ad ulteriori riflessioni. Il PUG avrà due grandi aspettative: la prima sarà dare una risposta in termini di piano strategico, quindi di strategie volte anche ad attrarre fondi e finanziamenti che sono necessari per sviluppare la rigenerazione e che ci porteranno a candidare progetti per attrarre i fondi del PNRR. La seconda aspettativa sarà predisporre strumenti che consentano, a chi interviene, di costruire una città nuova, rigenerata, che garantisca alcuni livelli fondamentali, che abbiamo ricercato e definito, anche promuovendo un percorso di partecipazione.

Siamo partiti chiedendo ai nostri cittadini cosa desideravano maggiormente nelle loro case, nella loro città, negli spazi pubblici e abbiamo individuato tre grandi temi che devono trovare risposta negli ambiti della rigenerazione della città: quello della sostenibilità ambientale ed energetica, legata quindi alle soluzioni per le isole di calore, alla permeabilità dei suoli, alle infrastrutture verdi e blu, all'utilizzo di fonti di energia rinnovabili e a maggiori dotazioni di edilizia sociale, di case accessibili a tutti; il raggiungimento di questi obiettivi porterà a sviluppare capacità edificatorie in un rapporto di equilibrio con la sostenibilità economica dell'intervento.

Partendo da questi presupposti, nel Comune di Ravenna stiamo sperimentando anche nuove forme di rigenerazione urbana, provando a sviluppare un nuovo approccio che viene supportato dalla transizione digitale in una logica collaborativa e partecipativa, e lo stiamo testando in un quartiere della nostra città, con l'obiettivo di poterlo estendere a tutto il territorio comunale. Alla base di questo nuovo processo, elemento fondamentale diventa la collaborazione e l'integrazione tra i progetti di varia natura, si parte dalle persone per poi arrivare ai luoghi, guardando con priorità alla qualità della vita dei cittadini che li abitano.

Siamo partiti dalla costruzione di una identità urbana del quartiere, attraverso la raccolta di dati e informazioni che andranno a costruire una memoria che non è solo storica, ma dinamica e sempre in continuo aggiornamento e in evoluzione. Un processo di rigenerazione deve sempre tendere a migliorare la qualità della vita di chi abita il quartiere, ciò porta poi a rendere la città più attrattiva e in grado di crescere.

Il percorso che abbiamo avviato dovrebbe portare ad elaborare una tattica per la rigenerazione coinvolgendo una platea ampia e variegata, che pone a confronto enti no-profit, investitori, imprese, proprietari di aree dismesse e cittadini interessati a sviluppare e investire su idee progettuali che abbiano come oggetto la rigenerazione urbana.

Lavoriamo per sollecitare, selezionare, ma anche e soprattutto accompagnare i progetti: a integrarsi tra loro, a trovare soluzioni di fattibilità tecnica ed economica, a sperimentare forme di finanza innovativa, cioè a prendere forma e realizzarsi.

Un altro tema fondamentale per chi vuole rigenerare in tempi rapidi e veloci sia nell'ambito degli interventi diretti, ma anche in comparti ad attuazione indiretta, è la semplificazione della strumentazione urbanistica e la messa a disposizione di strumenti digitali efficaci come possibilità di presentazione delle pratiche online, ma anche accesso agli atti veloce e rapido con archivi digitalizzati, "non perdere tempo" in questi passaggi è molto importante per l'attivazione dei processi di rigenerazione.

Infine, un altro aspetto con cui un'amministrazione deve fare i conti e che si propone nel decalogo di Ance è quello della defiscalizzazione e quindi

di intervenire con riduzioni forti sul costo di costruzione e sugli oneri di urbanizzazione in relazione a quelli che sono i livelli di intervento che vengono attuati nella città e quindi dalla ristrutturazione, fino ad arrivare alla rigenerazione urbana. Come comune stiamo sperimentando queste riduzioni perché crediamo che sia importante incentivare il privato anche con queste forme, proprio per evitare che si continui a preferire la costruzione in ambiti liberi piuttosto che in ambiti già costruiti, soggetti a bonifiche e a costi sicuramente molto più impattanti.



## Rigeneriamo i comuni!

**GUIDO ALBERTO INZAGHI**

*Avvocato, Studio legale BIP - Belvedere, Inzaghi & Partners*



Non sono mai stato fautore di una legge sull'argomento. Ricordo il titolo (e il sottotitolo) di una mia relazione al Politecnico di Milano: "Perché non serve una legge sulla rigenerazione urbana" (sottotitolo "Servono misure per la rigenerazione").

Non mi scalda nemmeno la diffusa considerazione per cui la rigenerazione urbana trascenderebbe i profili urbanistici ed edilizi, avendo la "vera rigenerazione" una dimensione culturale, economica, sociale.

Mi spiego meglio.

Le norme sulla rigenerazione (chiamatela bonifica edilizia, risanamento, riqualificazione, recupero, ricostruzione, riuso e, da ultimo, resilienza) esistono dal 1865 (già il nostro primo codice civile ne parlava) e la 1150 del 1942 ha introdotto il piano particolareggiato anche per la ricostruzione di grandi aree urbane. Si giunge al 1978 con i piani di recupero della 457, si passa dai programmi integrati di intervento (i PII) introdotti dalla 179 del 1992 per arrivare alla copiosa legislazione regionale in materia e agli strumenti urbanistici delle città italiane (almeno le principali al centro nord, ma non solo), che dedicano sezioni e articoli delle loro norme tecniche di attuazione (NTA) al recupero dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente.

Certo, poi, che la riqualificazione di un quartiere degradato ha implicazioni socio economiche e culturali, ma tutte le trasformazioni urbanistiche e gli interventi edilizi – anche quelli che consumano suolo verde – le hanno.

Non è forse un presupposto della costruzione di un nuovo insediamento residenziale la valutazione della sua sostenibilità economica e il soddisfacimento delle necessità di servizi pubblici utili (la cui individuazione – una chiesa piuttosto che un teatro – è questione culturale) alle persone che vi abiteranno?

Anche qui nulla di nuovo, dunque. La rigenerazione ha già gli strumenti legislativi che servono per la sua attuazione, così come deve risolvere gli stessi problemi (economici, sociali, culturali) che affronta qualunque intervento di trasformazione urbanistico-edilizia.

Ma perché allora la rigenerazione urbana non decolla? E se non serve una legge ad hoc, cosa occorre per promuovere il riuso delle aree dismesse o la riqualificazione di quelle degradate?

Guardiamo la realtà. Tutto è in mano ai comuni. Sono loro che decidono gli indici di edificabilità, le destinazioni d'uso insediabili, l'entità degli oneri di urbanizzazione e dei contributi, le procedure per trasformare il territorio.

Nello strumento urbanistico comunale (chiamatelo PRG, PGT, PUC o come vogliono le regioni, poco cambia) c'è tutto. E la legge dà già alle amministrazioni locali tutti gli strumenti che servono.

Niente impedisce ai comuni di aumentare l'edificabilità delle zone costruite (i limiti di densità fissati dal mitico DM 1444 del 1968 sono altissimi), di stabilire che le destinazioni d'uso siano libere nella loro selezione da parte dei privati, piuttosto che vincolate (e in che parte) per favorire gli usi socialmente necessari.

Con la perequazione urbanistica (definitivamente sdoganata dall'art. 2643, comma 2bis, del codice civile), i comuni posso anche far decollare le volumetrie dalle zone da preservare (destinandole ad esempio a parco) facendole atterrare in quelle da rigenerare attraverso la densificazione (che, non dimentichiamolo mai, è il presupposto della "minimizzazione del consumo del suolo", a meno di non credere nella "felice decrescita").

Ancora, lo strumento urbanistico può consentire che si proceda con titolo diretto (permesso di costruire o SCIA) eventualmente convenzionato (per il reperimento delle aree a servizi o il pagamento del loro controvalore e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione), piuttosto che con piano attuativo (PA, SUE, PUA, PII, PIR, PdR, PRU, PP, chiamiamolo come vogliamo) di iniziativa pubblica anziché che privata.

Non si dimentichi poi che – anche senza una legge – l'entità degli oneri e dei contributi può essere liberamente graduata dai consigli comunali a seconda della tipologia di intervento, così da stimolare le operazioni di riuso, caricando quelle che consumano suolo.

E infine, quando non ci sia il tempo o la solidità politica per fare un nuovo PRG, i comuni possono agire con lo strumento del permesso di costruire in deroga, oppure promuovendo (o assecondando nel caso di progetti ad iniziativa privata) l'approvazione di un piano attuativo in variante puntuale al piano regolatore.

La mia conclusione è dunque chiara: la rigenerazione urbana non aspetta una legge per decollare (l'ormai famoso DDL pendente al Senato ha inoltre una forte visione dirigista e confermativa, sotto altro nome, di strumenti

già esistenti). Occorre che i comuni agiscano utilizzando gli “attrezzi” che già hanno, in collaborazione con gli imprenditori privati.

Certo, qualche misura per la rigenerazione aiuterebbe e necessariamente dovrebbe essere introdotta per legge.

Ad esempio, l’eliminazione della norma di “degenerazione urbana”, per cui nei centri storici gli interventi di demolizione e ricostruzione sono considerati di nuova costruzione e dunque infattibili laddove (quasi ovunque) la volumetria esistente sia superiore a quella assegnata dall’indice di PRG. Oppure, la revisione della disciplina sulle distanze (sempre il DM del 1968) o la possibilità di rigenerare gli edifici conformi alla disciplina urbanistica attuale ma in difformità alla precedente. Necessarie sarebbero misure di agevolazione fiscale o lo stanziamento di fondi (e qui il PNRR è già in campo) per aiutare i comuni privi delle risorse economiche per adeguare e quindi attuare la propria disciplina urbanistica e che non possano avvalersi dell’iniziativa privata (pur sempre limitata dal perseguimento del profitto, che non è ottenibile nelle zone depresse). Infine, sarebbe un buon segnale eliminare l’obbligo generalizzato di realizzare i parcheggi privati “pertinenziali” (cd. Tognoli).

Ma come dicevo la rigenerazione urbana può partire da subito (e sono moltissimi gli esempi di operazioni di successo); serve che i comuni se ne rendano conto e la promuovano o la assecondino in collaborazione con i privati. Rigeneriamo i comuni!



## Dall’urban renewal alla rigenerazione urbana

**FRANCESCO KARRER**

*Architetto*



Da anni seguo la vicenda dell’urban renewal, in America e in Italia, cercando di sensibilizzare la cultura degli operatori italiani delle città: politici, amministratori, promotori tecnici. Risultati molto scarsi. Com’è noto, solo nel 1978, con la legge 457, Titolo IV, si introdusse il “piano di recupero”; i finanziamenti pubblici sull’edilizia iniziarono ad essere declinati anche verso il patrimonio esistente e non solo a quello di nuova realizzazione.

Gli interventi erano abbastanza episodici. Solo successivamente alcune regioni – meritevolmente –, cercarono di far convergere le risorse disponibili su edifici ubicati in una stessa piazza o in un’unica via, per aumentare l’”effetto urbano”: cosa che non si è ricordato di fare con i “bonus” edilizi di ultima generazione!

Le regioni però ebbero il torto di far diventare questo piano, un vero e pro-

prio piano particolareggiato attuativo, con le rigidità ben note.

La nostra cultura urbanistica allora, tutta tesa come era verso lo strumento del piano urbanistico, non coglieva l'importanza che per il governo delle città è necessario avere, per dirla come dicono in Francia, sia un «project de ville» che un «project urbain»: cioè sia una politica della città che un progetto urbanistico della stessa.

Prendo spunto dalla Francia per dire qualcosa sul titolo del nostro «panel»; in particolare sulla parola “governance” che, come la parola francese «aménagement», riguarda il governo di qualcosa, sotto molteplici profili e soprattutto disegna stili di governo giocati sulla condivisione e partecipazione attiva dei soggetti coinvolti in un'azione.

“Governance” delle città sostenibili richiede una politica urbana esplicita mirata alla sostenibilità. L'OCSE già nel 1982 disegnava i contenuti della politica urbana: sociale, economia, lavori pubblici.

Oggi dovremmo aggiungere il “pilastro” dell'ambiente, per avere quel tritico virtuoso del Rapporto Brutland (1987) che disegna la sostenibilità: società, ambiente ed economia.

Sostenibilità ambientale della città significa che il livello di pressione che le attività che vi si svolgono, oltre la loro configurazione fisica, non superi mai il punto di rottura dell'equilibrio ambientale.

Di una città anche la sua forma fisica e le diverse forme di densità (insediva ed edilizia) possono essere più o meno ambientalmente sostenibili, così come le singole componenti e cioè fabbricati e infrastrutture.

Quindi poco consumatrici di materie prime e capaci di inquinare poco e di essere riciclabili in un'ottica di circolarità, ricche di elementi pro-attivi dell'ambiente; dai parchi alla raccolta e riciclo delle acque, alle vie alberate, ecc.

Obiettivi facili da indicare qualitativamente molto meno per quanto riguarda le modalità di raggiungimento e le relative misure.

Sono oggi coinvolto nell'esercizio di definire la sostenibilità ambientale del calcestruzzo senza trascurare quella economica: l'esercizio è tutt'altro che semplice. Soprattutto se si vuole produrre un criterio applicabile che non riguardi solo alcuni produttori, ma l'universo dei produttori. Il ragionamento riguarda anche i consumatori di questi prodotti, dal normatore all'appaltatore al costruttore, passando per il progettista e a chi, alla fine, pagherà un prodotto edilizio o una infrastrutturazione che definiremo sostenibile.

È evidente che per tutto questo occorrono politiche e regole, centrali e locali. Nonché organizzazione senza la quale i tre pilastri della sostenibilità non tengono.

Oggi, sempre più si dice regole “semplificate”, ma troppo spesso si dimentica che l'obiettivo della sostenibilità richiede che politiche e regole siano integrate: l'integrazione è di per sé stessa complessa.

È il principio di integrazione che ci deve guidare.

Oggi che l'ambiente è stato "costituzionalizzato" con la riforma dell'art. 9 della Costituzione, ciò è ancora di più necessario. L'ambiente dovremmo sempre considerarlo nella sua integralità.

Comprendo che operativamente è molto difficile e che ragionare per settore (elementi e componenti) sia più facile in quanto maggiormente operazionabile. Ma così facendo si corre il rischio di non integrare elementi e componenti. Per il mondo delle costruzioni che opera sia su intere città che su singole componenti urbane— fabbricati ed infrastrutture— l'integrazione è fondamentale anche per misurarsi con l'interesse, anch'esso costituzionale, del paesaggio. L'equiordinazione tra l'interesse ambiente e quello paesaggio lo richiede e non solo in termini generali.

Anche in quelli operativi, pratici, negli strumenti: dalle relazioni paesaggistiche alle valutazioni ambientali strategiche agli studi di impatto ambientale e, ovviamente, ai piani paesaggistici. Ne occorre una rivisitazione, almeno. Primariamente, il progetto della città e delle singole opere, edilizie ed infrastrutturali (comprese quelle "verdi").

La contemperazione degli interessi è il risultato del gioco ambiente su paesaggio e paesaggio su ambiente. Ma qui si apre un altro discorso.



## **Governance e regole per la città sostenibile**

**ROSARIO MANZO**

*Agenzia del demanio*



Gli argomenti proposti dal decalogo dell'ANCE sono tanti e tutti stimolanti; i temi affrontati sono ampi, articolati e molto complessi e potrebbero essere utilizzati subito come riferimento per un "draft" di Agenda Urbana. Tra le questioni poste, per esempio, la riforma fiscale, come si evince dalle recenti cronache parlamentari, apre conflitti politici e posizioni che non riescono ancora a trovare una quadra. Per essere più puntuale e diretto sul tema della governance e delle regole per la città sostenibile, dovrò, forse, alterare l'allegoria del decalogo, introducendo un tema a mio avviso fondamentale: la cooperazione e la co-pianificazione istituzionale, accompagnata da un incremento sensibile della capacità tecnica e professionale della Pubblica Amministrazione. Di fatto, è una preconditione per operare a tutti i livelli normativi, amministrativi, tecnici nell'intero territorio italiano. Qualche segnale interessante su questo aspetto lo stiamo vedendo attraverso la costruzione di un sistema di assistenza tecnica e amministrativa per l'attuazione del PNRR. La macchina messa in moto dallo Stato – generata dall'esigenza di coprire con la massima rapidità un "gap" di capacità

amministrativa e tecnica sul territorio – può essere un buon modello strutturale di intervento sussidiario dello Stato per gestire la governance del territorio. In questo senso, penso che il riferimento non possa che essere l'art. 119 della Costituzione laddove prevede che lo Stato garantisca risorse aggiuntive, tra l'altro, per “promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona [...]”. Ovviamente, occorre dare una interpretazione ampia, estensiva e ragionevole del termine “risorse aggiuntive” (non solo materiali, ma anche immateriali) e dell'intervento specifico generato da politiche territoriali, sociali e ambientali ispirate a principi di sostenibilità, di risparmio del consumo del suolo, di equità e inclusione sociale.

La governance della Rigenerazione urbana viene articolata anche nel DDL in corso di approvazione in Parlamento, che prevede una rivitalizzazione del CIPU, l'assegnazione al Dipartimento del MIMS di funzioni di supporto tecnico-amministrativo e l'eventuale creazione di una “Agenzia per la rigenerazione urbana” sul modello francese. Quello che emerge è la domanda di ricostituire un “punto” autorevole di sintesi e riferimento a livello centrale. Ma prima di individuare il “contenitore”, vediamo come deve essere e cosa deve fare, di cosa deve essere responsabile.

Sono due, principalmente, i ruoli che devono essere esercitati. Il primo, essere un soggetto rappresentativo delle istituzioni nazionali, regionali e locali ed esponenziali per:

- promuovere e sintetizzare a livello nazionale le politiche di rigenerazione urbana e di allocazione delle risorse, sulla base di politiche territoriali e urbane condivise con le Regioni e le autonomie locali;
- raccogliere ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati per l'implementazione della rigenerazione urbana e delle politiche territoriali;
- elaborare linee guida e indirizzi per l'avvio e l'implementazione dei programmi di rigenerazione urbana, per l'uso efficace ed efficiente dei finanziamenti disponibili;
- proporre normative, atti regolamentari, linee guida per la diffusione delle migliori pratiche, con l'obiettivo di superare progressivamente la normativa non più coerente con il contesto sociale, economico e ambientale; assumere decisioni relative agli obiettivi di interesse nazionale, da condividere in sede di Conferenza unificata, per contrastare il disagio urbano, sostenere la rigenerazione urbana e rivitalizzare territori in stato di crisi economica, sociale e ambientale.

Il secondo ruolo corrisponde a un soggetto tecnico-amministrativo dotato delle capacità professionali multidisciplinari per:

- acquisire, studiare, analizzare le attività / iniziative a livello regionale e

locale, dalle quali possono derivare modelli e implementazioni di livello nazionale;

- monitorare e analizzare le politiche / programmi di rigenerazione urbana, per fornire resoconti e proposte di implementazione tecnica, amministrativa, giuridica e finanziaria per risolvere le criticità dei programmi;
- fornire un supporto qualificato, strutturale, per la predisposizione di politiche, programmi, progetti di rigenerazione urbana predisposti dai soggetti pubblici;
- accompagnare i programmi di rigenerazione urbana ritenuti strategici per colmare i divari territoriali, infrastrutturali, ambientali e sociali e per realizzare le finalità contenute nell’art.119 della Costituzione.

È una breve descrizione delle possibili nuove funzionalità del CIPU, che dovrà essere affiancato da un Centro istituzionale di eccellenza per fornire supporto a tutti i soggetti attuatori. Se si realizzasse questo soggetto, forse sarebbe possibile attivare concretamente la rigenerazione urbana da subito, in attesa di nuove normative “organiche” che verranno. Se verranno.



## **Rigenerazione urbana, strategia generale di intervento**

**STEFANO STANGHELLINI**

*Presidente onorario INU*



La rigenerazione urbana è strategia di intervento:

- comprendente un ampio spettro di azioni tra loro integrate volto a ripristinare la vitalità dell’organismo urbano che agisce contemporaneamente su aspetti urbanistico-edilizi, sociali ed economici;
- a geometria variabile, nel senso che deve adattarsi alle specifiche caratteristiche delle parti di città che necessitano di ritrovare una piena funzionalità, combinando azioni volte a rinnovare le componenti fisiche, a rivitalizzare le attività economiche, a irrobustire il tessuto sociale.

Pertanto la rigenerazione urbana necessita di collocarsi all’interno di un piano di carattere strategico, connotato da una visione sul futuro e da linee di azione sia materiali che immateriali.

Nel primo punto del Decalogo dell’Ance si rinviene la consapevolezza che il settore delle costruzioni concorre a realizzare una strategia generale per mezzo delle proprie specificità. Il secondo punto del Decalogo tocca la delicata questione del rapporto tra pubblico e privato. Nella rigenerazione urbana il regista dovrebbe essere il Comune, ma non sempre questo è in grado di svolgere il ruolo, mentre la platea degli attori si estende fino a comprendere tutti i portatori di interessi della città.

A loro volta, ai piani e ai progetti è richiesto di dimostrare la loro finalità rigenerativa attraverso la valutazione multidimensionale dei progetti che è parte integrante della strategia di rigenerazione urbana.

Il secondo punto del Decalogo formula alcune proposte al riguardo. Mi pare tuttavia che le proposte siano top down. Foriere di risultati molto interessanti sono le esperienze bottom up, che integrano l'impiego delle risorse acquisibili tramite bandi di varia natura con lo svolgimento di processi di pianificazione locale coinvolgenti la comunità nella sua interezza.

Che il contrasto del consumo di suolo e la rigenerazione della città esistente – efficace è l'immagine delle città del futuro che dovranno crescere su loro stesse – siano due facce della stessa medaglia dovrebbe essere cosa acquisita. Proprio per questo il contrasto del consumo di suolo non è obiettivo da perseguire separatamente dall'adeguamento del sistema infrastrutturale, dallo sviluppo della logistica, dall'ampliamento degli stabilimenti produttivi, che occupano suolo diverso da quello già urbanizzato. Occorre quindi qualificare la dimensione ecologico-ambientale della rigenerazione urbana mediante progetti e investimenti nella rinaturalizzazione e nella forestazione e, allo stesso tempo, prendere una decisione drastica: eliminare i residui di piano, ossia le previsioni urbanistiche da lungo tempo inattuato.

Meritevole di approfondimenti per la sua importanza è il quarto punto del Decalogo. Quando gli immobili bisognosi di iniziare una nuova vita sono di proprietà privata, le regole che i piani usavano per organizzare l'espansione urbana non funzionano più perché le situazioni esistenti e le ipotesi progettuali sono così varie da non poter essere standardizzate. Nella trasformazione urbana la ricerca di un accordo tra il promotore privato e l'Amministrazione comunale è in *re ipsa*. Ciò nondimeno occorre sostituire le regole attuali con nuovi criteri di concezione perequativa. Indici di edificabilità bassi determinano il contenuto minimo della proprietà dei suoli elevabile fino alla soglia di sostenibilità.

Il sistema contributivo ordinario necessita di essere riconfigurato aggiornando in ambito nazionale le opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed omogeneizzando la relazione tra oneri e costi. Importante è affermare il legame fisico tra il progetto che genera gli oneri di urbanizzazione con l'ambito urbano della loro utilizzazione. Peraltro pare condivisibile la proposta di relazionare il contributo sul costo di costruzione ai valori OMI. Quanto al contributo straordinario sul maggior valore, è evidente che vi sono investimenti immobiliari che possono dar luogo a cospicue valorizzazioni fondiari, diverse dal profitto imprenditoriale, che vanno socializzate almeno in parte. Ed è altrettanto evidente che vi sono investimenti immobiliari i quali, per i bassi valori immobiliare del contesto e l'elevato impegno economico, meritano di essere aiutati con incentivi di varia natura. Rispetto ad agevolazioni generalizzate, è preferibile l'approccio con-

sensuale, ossia l'interlocuzione pubblico-privata, la valutazione economico-finanziaria del progetto, la ricerca di soluzioni capaci di conseguire la fattibilità del progetto in modo argomentato e trasparente.

L'affermazione della rigenerazione richiede anche il superamento, con mezzi drastici, di situazioni anacronistiche, come la proposta formulata al punto 8 del Decalogo sulle strutture edilizie fatiscenti abbandonate da lungo tempo, da rendere operativa con l'istituzione di un apposito fondo di rotazione. Da riformare è poi l'istituto del comparto urbanistico e del consorzio dei proprietari, riducendo alla metà del valore delle proprietà la maggioranza richiesta e potenziando la procedura ablatoria nell'ambito di una più efficace collaborazione tra il promotore privato e il Comune.

Quanto al punto 9, sono convinto che quello fiscale sia strumento di fondamentale importanza per le politiche urbane. Il presupposto è tuttavia la riforma del catasto con l'aggiornamento delle basi imponibili immobiliari. A mio avviso i benefici tributari elencati nel Decalogo e quelli analoghi presenti nel DdL parlamentare richiedono di essere collegati fra loro nello spazio e nel tempo, evitando l'episodicità e la dispersione. Sarebbe bene inserirli in programmi di rigenerazione riferiti a parti di città degradate e ad orizzonti temporali medio-lunghi, perché in questo modo potrebbero sviluppare effetti sinergici e integrarsi con le risorse pubbliche disponibili, in particolare con quelle dei bandi PNRR.



## **Rigenerazione urbana e PNRR: un percorso alternativo**

**ARMANDO ZAMBRANO**

*Presidente CNI - Coordinatore RPT*



Sul tema della rigenerazione urbana, più volte affrontato dal Consiglio Nazionale Ingegneri, è stata sviluppata di recente dal CeNSU – Centro Nazionale Studi Urbanistici – del CNI, una proposta per semplificare la materia, costruendo un rapporto inscindibile tra PNRR e rigenerazione urbana. In sintesi, la proposta prevede di operare in due direzioni distinte ma tra loro collegate:

- un documento programmatico collegato al PNRR dove il governo indica in forma sintetica le politiche per città, territorio e ambiente, individuando strategie, azioni e priorità e si approfondiscono in particolare gli indirizzi e le direttive sul “pacchetto rigenerazione” e cioè consumo di suolo, rigenerazione urbana, riqualificazione della città pubblica e recupero delle aree esterne;
- i provvedimenti normativi e finanziari che si rendono necessari per attuare il programma vanno inclusi nei decreti attuativi del PNRR.

**Il documento programmatico primo passo verso la riforma urbanistica**  
Il mondo degli amministratori e dei tecnici attende da decenni la riforma urbanistica che dovrebbe sostituire la decrepita legge del 1942, definendo obiettivi e indirizzi per un mondo che è radicalmente cambiato. Il documento programmatico potrebbe quindi rappresentare un primo passo verso una riforma globale della materia, definendo, almeno per i capitoli compresi nel “Pacchetto rigenerazione”, un quadro di indirizzi, direttive e vincoli ai diversi livelli amministrativi.

### **Consumo di suolo**

Le proposte relative alla riduzione e azzeramento del consumo di suolo sono in discussione presso il Parlamento fin dal lontano 2013. Nel frattempo, molte regioni hanno già legiferato in proposito, e a questi provvedimenti ci si può riferire per un primo orientamento della normativa nazionale. Lo Stato si pone come obiettivo prioritario di raggiungere il consumo zero del suolo entro ... (NdA data da definire!).

Sulla scorta delle direttive dello Stato le Regioni disciplinano in sede di legislazione regionale le modalità per ridurre e azzerare il consumo di suolo in relazione all’assetto territoriale e alle reti urbane. Al fine di incentivare l’operazione può essere utile introdurre una clausola ostativa. Nel regime transitorio in attesa dell’approvazione delle leggi regionali la nuova superficie edificabile prevista dai piani urbanistici non può superare il ... (NdA percentuale da definire!) della superficie edificata esistente.

È possibile superare tale limite solo nei seguenti casi:

- a) realizzazione di opere pubbliche;
- b) trasferimento di cubature dall’area edificata in zona esterna mediante procedure di perequazione.

### **Riqualificazione della città pubblica**

È noto a tutti lo stato comatoso in cui versano le componenti strutturali della città pubblica: rete infrastrutturale, viabilità e trasporti, impianti tecnologici, attrezzature e servizi pubblici. Una situazione di precarietà che, se non viene affrontata in tempo, rischia di vanificare gli effetti dei progetti di rigenerazione urbana del PNRR. È quindi indispensabile avviare un grande programma di rinnovo delle opere pubbliche rivolto alle PA, secondo un programma analogo ai bonus già previsti l’edilizia privata.

### **Rigenerazione urbana**

Ovviamente il tema della rigenerazione è al centro del Documento programmatico e va adeguatamente esteso e approfondito. Il riferimento è al Testo Unificato della rigenerazione urbana, presentato al Senato nel novembre 2021, che però appare inutilmente dettagliato e complesso, per

cui va sostanzialmente rivisto e corretto secondo i seguenti criteri:

- evitare le descrizioni troppo minuziose e dettagliate (vedi artt. 1-2), privilegiando indicazioni di carattere generale per assicurare una ampia flessibilità in fase applicativa;
- evitare nuovi piani che contribuiscono solo ad aumentare la confusione (artt. 3-4-5), privilegiando gli strumenti urbanistici esistenti;
- regolare diversamente i progetti strategici, ossia quelli che rivestono un ruolo trainante per la città, dal grosso delle proposte;
- classificare i progetti strategici (pubblici, privati o misti ma sempre caratterizzati dalla presenza di servizi pubblici) come di interesse pubblico, applicando le classiche procedure per la realizzazione di opere pubbliche.

### **Recupero delle aree interne**

Il progressivo decadimento delle aree interne, collinari e montane, emarginate e/o escluse dai processi di sviluppo e quindi abbandonate dalla popolazione, interessa gran parte del territorio nazionale. Va così perduto un immenso patrimonio insediativo, testimone secolare della cultura di un popolo. In proposito si vedano i recenti lavori UNCEM e CAIRE che indicano con chiarezza le vie da seguire.

### **Rinnovo del patrimonio edilizio**

Con l'introduzione dei vari bonus sono stati avviati gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio esistente. È in corso un acceso dibattito sulle modalità e sugli effetti del programma. In questa sede si segnalano alcuni criteri da favorire:

- privilegiare il patrimonio di interesse storico-ambientale;
- comprendere tra le agevolazioni fiscali anche gli interventi volti a migliorare la qualità degli spazi pubblici antistanti agli edifici privati;
- rendere applicabili i bonus, con le opportune modifiche relative alla loro sostenibilità, per un tempo notevolmente lungo (almeno 20 anni).

### **Parametri urbanistici ed edilizi**

Le modifiche riguardanti la normativa urbanistica ed edilizia (artt. 6-7-12-13 del TU) possono essere riportati nei decreti attuativi del PNRR. Ad esempio:

- il DM 1444/1968 viene modificato per adeguarlo alle nuove esigenze;
- in tema di destinazioni d'uso negli strumenti urbanistici possono essere previste anche categorie funzionali complessive – denominate “Funzioni urbane” – che comprendono una serie di attività, quali ad esempio la residenza, uffici, attività artigianali e di servizio, commerciali con esclusione della grande distribuzione e dei servizi pubblici. La destinazione specifica degli edifici viene stabilita in sede di progetto edilizio.



## TAVOLO 2

# FISCALITÀ AMBIENTALE E TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE CITTÀ

### Energie per il Futuro

**LUCA BERTALOT**

*Segretario Generale di European Mortgage Federation - European Covered Bond Council (EMF-ECBC)*



L'attuale contesto geopolitico, la crisi energetica e i cambiamenti climatici stanno rendendo sempre più necessario ripensare il quadro normativo e operativo dei mercati in senso radicale. L'esigenza di un vero e proprio cambio di passo nel coordinamento delle politiche nazionali ed europee apre a nuovi scenari forse mai visti finora. La condivisione delle risorse strategiche, una politica comune e condivisa, che sono l'essenza stessa dell'Unione Europea, rimangono la strada maestra da seguire in questo momento di crisi. Credo che si possa tracciare un chiaro fil rouge tra la dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950: "La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano" e le parole del Vice Presidente della Commissione Europea Frans Timmermans: "È ora di affrontare le nostre vulnerabilità e di diventare rapidamente più indipendenti nelle nostre scelte energetiche", nell'annuncio dello scorso 8 marzo del piano "Repower EU".

Questo *fil rouge* va a sottolineare proprio quello che Herder e Goethe avrebbero definito lo *Zeitgeist*, lo 'spirito del tempo', con cui bisogna leggere la storia dell'umanità dove ognuno di noi ha la capacità di cambiare il corso degli eventi e decidere del proprio destino.

Il piano "Repower EU", tecnicamente ambizioso e politicamente rivoluzionario, prevede di diversificare le forniture, aumentare i volumi di produzione e importazione di biometano e idrogeno rinnovabile, di creare una piattaforma europea congiunta per acquisti e stoccaggi comuni di gas, di triplicare gli approvvigionamenti per il prossimo inverno. Inoltre, viene ipotizzato un nuovo quadro temporaneo sugli aiuti di Stato alle imprese. In tal senso, il piano rappresenta un punto di svolta ideologica andando a modificare gli assetti normativi dell'architettura legislativo messo a punto negli ultimi anni in ambito finanziario ed energetico. Questa svolta sta già influenzando profondamente l'attuale dibattito politico e legislativo su dossier cruciali per il mercato quali "Tassonomia", "Energy Performance of

Buildings Directive”, “Basilea 3” e più in generale, in modo trasversale, tutti i temi legati a digitalizzazione e sostenibilità.

La chiave di lettura di queste nuove dinamiche va trovata nel perimetro politico delineato dal “Next Generation EU” che vuole costruire le fondamenta per una casa comune e dare le chiavi di un futuro pieno di opportunità alle generazioni future.

Il settore dell’edilizia abitativa è fondamentale per lo sviluppo di una chiara tabella di marcia del mercato che consentirà all’Unione Europea di raggiungere l’obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra. In effetti, l’edilizia abitativa è un settore strategico non solo in quanto le case sono il luogo principale in cui le persone trascorrono la vita e, sempre più, lavorano, ma anche perché rappresentano il 40% delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell’Europa continentale.

L’entità degli investimenti necessari per migliorare la prestazione energetica di oltre 220 milioni di abitazioni, di cui 28,7 milioni in Italia<sup>1</sup>, al fine di raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico dell’UE è enorme e non può essere raggiunta dal solo settore pubblico. Il settore finanziario dell’UE è chiamato a svolgere un ruolo centrale nella transizione verso un’economia più sostenibile, riducendo la povertà energetica per le famiglie, salvaguardando la ricchezza dei consumatori in termini di reddito disponibile e valore patrimoniale e sostenendo la crescita economica e la creazione di posti di lavoro. In questo contesto è d’importanza strategica allineare gli interessi di prestatori, investitori, PMI, utilities e, soprattutto, consumatori in piattaforme multiservizi a livello europeo. Se vogliamo raggiungere gli obiettivi prefissati nel 2030, in Europa devono essere sottoposte a riqualificazione energetica quasi 500mila abitazioni ogni settimana.

A tal proposito è importante interrogarsi su quanto costi a ogni proprietario, singolo o famiglia, il salto di classe energetica necessaria: la risposta è almeno 25-30mila euro di investimenti. Non sono molti quelli che possono stanziare queste cifre senza un aiuto/stimolo sistemico. Il problema è che se non si effettueranno le migliorie “green” necessarie, ci sarà inevitabilmente una perdita netta e tangibile a partire dal consumo energetico. Una famiglia può risparmiare fino al 70% in bolletta con un investimento capace di far fare due salti di classe energetica, il che oggi vuol dire difendere il potere d’acquisto delle famiglie mitigando l’effetto inflazione sui redditi disponibili. Pertanto, da dove possono provenire questi importi? Da un sussidio pubblico, come può essere il Superbonus, oppure da una serie di offerte, lato ecosistema. Gli Stati membri non possono assumersi completamente quest’enorme onere che andrebbe a pesare sul debito pubblico, e

---

<sup>1</sup>European Commission, Census Hub

di conseguenza sulle generazioni future, quindi bisogna provare a costruire un ecosistema coniugando attori pubblici e privati. L'intervento dei mercati finanziari, se messo a fattor comune con gli interventi pubblici e strutturato nella maniera giusta, può dare vita e slancio a un autentico Rinascimento verde, capace di dare una spinta economica non solo al settore ipotecario, all'edilizia, all'immobiliare ma a tutta l'economia. Le ricadute positive si avrebbero non solo dal punto di vista ambientale, ma anche nell'occupazione, nella ricerca e sviluppo, nel segmento delle certificazioni, nelle professionalità impegnate in quest'opera.

La nostra iniziativa sta concretamente gettando le basi per una piattaforma europea open source al centro dell'ecosistema che possa riunire un'ampia gamma di attori del mercato, inclusi istituti di credito, investitori, PMI e servizi pubblici. L'EEMI (*Energy Efficient Mortgages Initiative*) sta allineando strategie e azioni attraverso un nuovo meccanismo di mercato innovativo incentrato su un "fulcro" verde di prodotti, servizi e dati, forniti tramite uno "sportello unico". L'ecosistema è il cuore pulsante dell'iniziativa mutui verdi che vuole stimolare la domanda dei consumatori per la ristrutturazione energetica degli edifici, con l'obiettivo generale di ottimizzare il percorso e l'esperienza del cliente *end-to-end*, implementando interventi di mercato e partnership che supportano la consegna e, quindi, massimizzando i benefici specifici per i consumatori, porre le condizioni di vantaggio per tutta la filiera.

In questo momento di crisi senza precedenti, dobbiamo trasformare le sfide in opportunità, guardando negli occhi la prossima generazione. Le nostre case, il luogo in cui crescono i nostri figli, sono al centro della nostra vita e dei nostri interessi: esattamente come la parola "Casa", οἶκος (oikos) nel cuore della parola greca antica "oikonomia".

Dobbiamo gettare le basi per un paradigma di mercato vantaggioso per tutti che assicuri sia la crescita economica sia la stabilità finanziaria. Dunque, dobbiamo gettare le basi per un Rinascimento verde radicato in una nuova prospettiva di sostenibilità, digitalizzazione e inclusione sociale, che renda tutto ciò possibile.



## Rigenerazione urbana: il "nodo" delle bonifiche

**MARIO LAGORIO**

*Direttore Area Bonifiche - Comune di Milano*



La rigenerazione urbana e la transizione ambientale intersecano inevitabilmente il nodo della bonifica dei siti contaminati. Dopo poco più di vent'anni di applicazione della disciplina delle bonifiche dei siti contaminati è neces-

sario domandarsi se questa disciplina stia funzionando correttamente e, in particolare, soddisfatti i requisiti di: individuare correttamente la problematica della contaminazione di suolo e sottosuolo; valutare e selezionare adeguate soluzioni tecniche di risanamento; definire un procedimento istruttorio-autorizzativo adeguato alle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente in un'ottica di complessiva sostenibilità ambientale, di tempi e di costi.

È ormai evidente che le città, dovendosi rigenerare dal proprio interno, abbandonando definitivamente logiche espansionistiche su terreni vergini, devono affrontare il proprio passato, che è materialmente rappresentato dal suolo su cui sorgono, un suolo che è stato nel tempo utilizzato, rimaneggiato e, in qualche caso, inquinato. Ripristinare un suolo del tutto pulito, vergine, sarebbe un'utopia irrealizzabile e comunque assolutamente non sostenibile da ogni punto di vista. È pertanto urgente e necessario interrogarsi su quale debba essere il reale significato di suolo "contaminato" e se le attuali norme e standard tecnici di valutazione siano correttamente calibrati o se invece, abbassando troppo i livelli di accettabilità e cumulando ipotesi cautelative, generino effetti distorti tali da far sempre risultare "contaminata" l'intera città.

Parallelamente è necessario valutare se, una volta correttamente individuato un suolo "contaminato", le tecnologie di bonifica attualmente in uso per risanarlo garantiscano un autentico miglioramento ambientale complessivo, senza creare effetti paradossali di impatti ambientali superiori ai vantaggi che invece si vorrebbero apportare.

Infine il tutto deve essere necessariamente assistito da norme e iter istruttori-autorizzativi rapidi ed efficaci, che garantiscano tempi e costi ragionevoli e sostenibili.



## Fisco e Rigenerazione Urbana

### MARCO MICCINESI

*Ordinario di Diritto Tributario, Università Cattolica del Sacro Cuore (Sede di Milano) - Equity Partner presso Miccinesi Tax Legal Corporate*

### MARCO ALLENA

*Ordinario di Diritto Tributario, Università Cattolica del Sacro Cuore (Sede di Piacenza) - Equity Partner presso Miccinesi Tax Legal Corporate*



Come evidenziato dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili, la rigenerazione urbana e la tutela ambientale, l'adozione di politiche rivolte alla crescita ed all'implementazione di investimenti nel settore edilizio, rappresentano prospettive d'azione che l'industria delle costruzioni italiana potrà

essere in grado di fronteggiare soltanto attraverso politiche – anche tributarie – di favore rispetto alle azioni ora richiamate.

In tal senso, oggi più che mai si mostra necessaria l'adozione di politiche di fiscalità immobiliare volte a raggiungere un obiettivo quantomeno triplice, ovvero riformare, semplificare e rendere la materia maggiormente conforme alle esigenze concrete del settore edile.

In detto contesto la fiscalità assolve senza dubbio una funzione assolutamente centrale divenendo strumento per mezzo del quale facilitare ed incentivare una diffusa rigenerazione urbana.

In termini più precisi, infatti, la rigenerazione urbana da un lato, e l'intervento pubblico dall'altro, ai fini della realizzazione della rigenerazione medesima costituiscono temi che "traghettono" inevitabilmente il tributarista dentro il perimetro della fiscalità funzionale e, in particolare, in quello della fiscalità incentivante/agevolativa in una prospettiva "derogatoria" e "promozionale".

In effetti, le politiche fiscali che hanno – quantomeno sino ad oggi – caratterizzato il tema che ci occupa sembrerebbero caratterizzarsi per la loro "eccezionalità" e dunque per la loro riconducibilità entro i confini di operatività di strumenti d'azione costituenti temporanei e concreti discostamenti da diverse (e, per usare un eufemismo, "meno favorevoli") regole tributarie generali.

In questa prospettiva sembrerebbe essere già possibile evidenziare un primo livello di criticità, di tipo "sistematico", connotante la materia che ci occupa, ovvero la non riconducibilità delle politiche fiscali volte a promuovere ed implementare azioni rigenerative del tessuto urbano entro i canoni della fiscalità ordinaria (sia essa diretta o indiretta).

In altre parole, se da un lato può considerarsi utile l'adozione di misure incentivanti ad hoc (si pensi ad esempio, per tutti, ai c.d. "bonus-facciate", "sismabonus", "ecobonus" etc.), la politica degli incentivi "a pioggia" deve considerarsi efficace esclusivamente rispetto a fenomeni circoscritti, ma non potrà farsi carico di obiettivi strutturali e complessi riconducibili a profili disciplinatori propri della fiscalità "ordinaria" e "di sistema".

Ciò premesso, nel tentativo di individuare alcuni profili maggiormente organici d'azione delle future politiche di incentivazione urbana, si ritiene opportuno focalizzare l'attenzione verso i seguenti profili d'analisi e di possibile riforma.

Un primo ambito di azione sotto il profilo dell'imposizione indiretta potrebbe essere rivolta alla previsione di un'aliquota IVA pari al 2% sul prezzo dell'immobile nell'eventualità in cui i beni oggetto di nuova costruzione godano di una classe energetica "A" o "B". In tal modo potrebbe raggiungersi un obiettivo quantomeno duplice:

1. valorizzare a pieno gli immobili che godono di una certificazione ener-

getica più elevata (in luogo di complessi immobiliari meno efficienti sotto il profilo energetico);

2. ridurre lo spreco di energia, contenere in termini più decisi i consumi e, in ultimo, incentivare i consociati e, in termini più generali, il mercato immobiliare ad adottare, promuovere ed orientare soluzioni abitative alternative a basso impatto ambientale.

Un secondo ambito di intervento a vocazione incentivante potrebbe rinvenirsi nella predisposizione di una fiscalità di sostegno volta al recupero degli immobili in stato di abbandono, volta a recuperare quelle situazioni nelle quali – senza interventi incentivanti appunto – non si provveda a rigenerare l'immobile (rendendolo, dunque, più efficiente sotto il profilo energetico, strutturale e funzionale), e/o non vi sia l'intenzione di venderlo a finalità rigenerative.

In particolare, la direzione da percorrere potrebbe essere individuata nell'implementazione di politiche volte a promuovere un diffuso ricorso a crediti d'imposta discendenti dall'esecuzione di lavori volti alla bonifica e, in definitiva, alla rigenerazione di aree urbane in stato di degrado e/o abbandono.

Una terza proposta di azione risiederebbe nell'applicazione del regime di inversione contabile (o "reverse charge") agli acquisti di aree e immobili da privati con applicazione, dunque, della disciplina del bene merce di destinazione rispetto a quella di patrimonio obsoleto destinato alla demolizione o recupero integrale dell'immobile.

Tutto ciò premesso, le linee di intervento ora sinteticamente delineate si inseriscono in un contesto particolarmente sensibile sia al tema dell'efficientamento energetico e strutturale degli immobili sia al più ampio tema della sostenibilità ambientale anche grazie al varo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e alla prospettata, più ampia, riforma del sistema fiscale (oltreché della giustizia tributaria).

Proprio quest'ultima sembrerebbe aprire alla possibilità di esplorare nuovi perimetri e nuovi spazi dover far quadrare l'esigenza dello Stato di prelievo e le politiche di fiscalità come strumento per la trasformazione e la rigenerazione urbana.



## La “monetizzazione” dei bonus edilizi, un meccanismo prezioso per la rigenerazione urbana

**PASQUALE SAGGESE**

*Coordinatore Area Fiscalità*

*Fondazione Nazionale di ricerca dei Commercialisti*



Le recenti disposizioni volte alla limitazione delle cessioni dei crediti di imposta generati dalle detrazioni edilizie introdotte in particolare dall’art. 28 del DL n. 4/2022 hanno innescato un effetto domino che dalle banche – costrette, nella generalità dei casi, a bloccare l’acquisto dei crediti o a ridurlo fortemente – si è riversato su imprese e contribuenti che hanno legittimamente fruito delle opzioni relative allo sconto in fattura e alla cessione dei crediti.

Indirettamente gli effetti di queste limitazioni finiranno per prodursi anche sulla diffusione degli interventi di ampia rigenerazione urbana (sismica, energetica e edilizia), la cui realizzazione è, in qualche modo, favorita dalla possibilità riconosciuta ai contribuenti di recuperare in maniera più veloce possibile gli importi detraibili grazie proprio ai meccanismi della cessione del credito e dello sconto in fattura.

Dai dati diffusi dall’Agenzia delle entrate il 10 febbraio scorso, è stato accertato che dei 4,4 miliardi di euro di frodi sinora intercettate quasi la metà riguardano il c.d. bonus facciate (46 %), seguito da eco-bonus (34 %), bonus locazioni (9 %) e sisma-bonus (8 %), per un totale relativo ai c.d. bonus “ordinari” del 97 %, mentre hanno riguardato il superbonus per il solo restante 3 % del totale.

La ragione per cui le frodi si sono concentrate sul bonus facciate e in generale sui bonus “ordinari” anziché sul superbonus è agevolmente rintracciabile nella circostanza che per i primi, a differenza del secondo, la “monetizzazione” del credito tramite le opzioni per lo sconto e la cessione non erano subordinati, prima del 12 novembre 2021 – data di entrata in vigore del cosiddetto «decreto anti-frodi» (DL n. 157/2021) –, ai controlli di tipo preventivo, costituiti dal visto di conformità e dalle asseverazioni e attestazioni tecniche, da parte dei professionisti abilitati, a differenza di quanto previsto, sin dall’origine, per la cessione e lo sconto del superbonus.

Non è dunque la pluralità di cessioni che ha facilitato le numerose e ingenti frodi che l’art. 28 del DL n. 4/2022 ha inteso ora contrastare, bensì la totale mancanza di norme che imponessero anche per i bonus edilizi “ordinari” quei controlli preventivi sui crediti d’imposta oggetto di monetizzazione tramite le opzioni per la cessione e lo sconto, previsti invece, sin dall’origine, per il superbonus al 110%.

Tuttavia la limitazione delle cessioni dei crediti d'imposta più che scoraggiare le frodi ha finito per bloccare, o comunque ridurre fortemente, l'operatività di imprese e contribuenti che, in assoluta buona fede, stanno effettivamente realizzando gli interventi agevolati. Questi ultimi, avendo fatto affidamento sulla illimitata possibilità di cedere i crediti acquisiti, rischiano ora di "pagare" indirettamente le frodi commesse da altri, in seguito alla "frenata" delle banche che, per problemi di capienza fiscale, sono ora sempre meno disposte ad acquisire crediti.

Il problema da risolvere per impedire il perpetrarsi delle frodi non è dunque quello di limitare le cessioni dei crediti d'imposta, bensì implementare ulteriori presidi preventivi per il contrasto dei comportamenti illeciti. Basta infatti osservare che se alla base del credito d'imposta oggetto di cessione o sconto vi sono operazioni meramente fittizie, tale credito sarà inesistente sin dalla sua prima cessione (indipendentemente da quelle successive alla prima) e che se, viceversa, alla base del credito d'imposta oggetto di cessione o sconto vi sono operazioni effettivamente realizzate secondo i presupposti di legge, anche un numero illimitato di cessioni non comporterà alcun problema al diritto di fruizione di tale credito da parte dei cessionari (indipendentemente dal loro numero).

Occorre evitare disposizioni che non forniscono garanzie sulla effettiva esistenza e spettanza del credito d'imposta oggetto di cessione, e finiscono in molti casi per ostacolare, se non addirittura impedire, il proseguimento delle attività programmate e la monetizzazione dei crediti effettivamente esistenti e legittimamente spettanti, con vanificazione dei positivi effetti, anche in termini di gettito, che tali agevolazioni hanno avuto sullo sviluppo del nostro Paese, sulla riqualificazione urbana, e sulla crescita del prodotto interno lordo, nel non facile periodo che stiamo attraversando.

È necessario pertanto modificare le disposizioni antifrode per superare la crisi di liquidità che le recenti limitazioni hanno innescato nella filiera delle costruzioni quanto meno per eliminare ogni vincolo al numero di cessioni effettuate nei confronti degli operatori cd. "qualificati" (includendo, tra questi, le società quotate in borsa) e per garantire una maggiore interoperabilità delle banche dati pubbliche, in particolare tra quelle dell'Agenzia delle entrate e quelle che gestiscono le notifiche preliminari nei cantieri, estendendone eventualmente l'obbligatorietà alle fattispecie oggi esonerate che superino predeterminate soglie di rilevanza.



## TRANSIZIONE SOCIALE DELLE CITTÀ

**Non c'è rigenerazione senza conoscenza****FRANCESCA AMIRANTE***Storico dell'Arte - Presidente di Progetto Museo*

I temi della rigenerazione urbana, della progettazione partecipata, della trasformazione della cittadinanza da residente in abitante affondano le loro radici in tempi non proprio recenti.

L'idea di riqualificare i territori partendo da un'idea complessa di trasformazione di alcuni quartieri con particolari caratteristiche, prende l'avvio alla metà dell'Ottocento in Europa. Si tratta, come è noto, di intervenire sui destini di alcune aree, di cambiarne le forme, le tipologie di abitazioni, ampliare le strade con l'obiettivo di incidere sulle trasformazioni sociali. In Italia, per esempio a Napoli questo accadde, ed è accaduto, per scongiurare la diffusione di epidemie, come quella di colera del 1884, che accelerò in modo determinate lo sventramento della malsana "città bassa". Certo, nel piano del Risanamento non era previsto che si ascoltassero gli orafi, i carrozzieri, gli artigiani dei metalli che lavoravano in questa zona e il progetto venne portato avanti spaccando un tessuto uniforme, creando una zona a valle e una a monte del cosiddetto Rettifilo e cambiando in modo definitivo la storia di una parte della città e quella di molti cittadini. Bisogna aspettare un bel po' di tempo perché si cominci a parlare di progettazione partecipata, soprattutto che giunga a maturazione la riflessione che non è possibile progettare rivoluzioni urbanistiche senza ascoltare i territori. In Italia fu come al solito la Chiesa ad anticipare i tempi con il programma NIP, nato dopo l'alluvione del Vajont, che prevedeva, e prevede ancora oggi, un percorso che ha la sua parte più importante nella raccolta e analisi dei bisogni che hanno i fedeli che afferiscono ad una particolare parrocchia. La struttura di questo programma prevede che ci sia un'andata e un ritorno: dalla parrocchia verso i singoli palazzi della zona di riferimento e da questi alla parrocchia, affinché il contenuto del cammino non sia astratto, ma realmente rispondente alle esigenze di un contesto. Chiaramente questo esempio lascia anche intendere che questo tipo di meccanismo funziona molto bene con realtà circoscritte: parrocchie, borghi, quartieri dalla spiccata identità. Molto più difficile ipotizzare un meccanismo simile

in città più grandi o in zone della città che non è facile circoscrivere. In Italia si cominciano ad introdurre specifici riferimenti normativi che prevedono il concetto di coinvolgimento dei cittadini, di progettazione partecipata, solo negli anni 2000, come si evince anche sfogliando le delibere di alcune Regioni, come la Puglia.

Ma la questione della partecipazione pone sicuramente una serie di punti complessi che riguardano certamente la storia, la conformazione e, soprattutto, le proporzioni di ogni singola città. Perché già il concetto di partecipazione alla vita cittadina vede un'Italia spaccata in due, se non in tre. La dimensione civica, nel senso di sentirsi parte di una comunità che si riconosce in una città, non è particolarmente sviluppata. Soprattutto è poco sviluppata al Sud e nelle città più grandi.

Ed è stata proprio questa consapevolezza, relativa in particolare a uno specifico settore di riferimento, quello dei Beni Culturali cittadini, a indurci a ideare e progettare l'iniziativa *Accogliere Ad Arte Napoli*. L'idea del progetto è molto semplice: favorire l'avvicinamento e la conoscenza di alcuni luoghi di particolare interesse culturale da parte di categorie professionali che lavorano e vivono la strada: tassisti, Polizia municipale, addetti al trasporto pubblico, operatori del turismo, custodi nelle chiese e in altre realtà cittadine. L'obiettivo semplice è far conoscere ad alcuni cittadini il patrimonio culturale, l'obiettivo più ambizioso è che i partecipanti si riconoscano in una comunità che sa accogliere, sa proteggere e valorizzare perché conosce. Nato nel 2016, il progetto è alla quinta edizione e quest'anno l'esperienza si è trasferita a Matera, a Procida e, tra breve, a Brindisi. I partecipanti, che in gran parte aderiscono singolarmente e non perché parte di una categoria, o per meglio dire non obbligati da un percorso formativo imposto dall'alto, hanno visitato in presenza – Covid permettendo – i luoghi, sono entrati in relazione non solo con il patrimonio, ma anche con l'umanità che ci lavora e che ne consente spesso la sopravvivenza. Per stimolare i partecipanti anche a maturare una riflessione su alcuni temi, abbiamo organizzato i *Dialoghi di Comunità*, parte integrante del progetto, che prevedono incontri durante i quali, per esempio, si è affrontato il tema dell'identità di una città e del rischio di perderla, di cosa significhi "abitare" una città nel senso più virtuoso del termine. Durante il *Dialogo*, la percezione molto chiara è che, in alcune città, l'idea che il cittadino possa davvero incidere sulle trasformazioni e che le trasformazioni concorrano ad una rigenerazione sociale del territorio è apparsa abbastanza vaga e intorno ad essa c'è scetticismo. E, quindi, per venire al Decalogo, e in particolare al Punto 2, Governance per nuova politica urbana nazionale e partecipazione dei cittadini, l'esperienza fatta in 5 anni di progetto ha confermato l'importanza di analizzare la reale capacità di partecipazione della cittadinanza e di agire in maniera diretta e sostanziale per accrescere l'at-

titudine a ragionare in modo complesso e in una logica di progettazione partecipata, consapevoli che la situazione cambia, come per esempio si è rivelato in parte durante l'esperienza fatta per Procida Capitale della Cultura, quando si ha che fare con comunità più piccole. L'esperienza maturata ci porta a considerare che, per rigenerare una città o un piccolo centro o una piazza, con l'obiettivo anche di una rigenerazione sociale, non c'è bisogno solo di senso di civico, ma c'è bisogno di conoscenza. Ed è sulla conoscenza, in molti contesti, che, se si vuole veramente favorire la capacità di co-progettazione dei cittadini, bisogna continuare a spingere.



## Per una Rigenerazione umana

**STEFANO ANTONELLI**

*Art Curator 999 Contemporary, Professore aggiunto Università Roma Tre*



Attraversiamo una fase del nostro tempo in cui le questioni convocate dal costruito teorico di rigenerazione appaiono rilevanti, coinvolgono le vite delle persone. Si compongono di ragionamenti, pratiche, argomenti e analisi di processi che hanno favorito la sistematizzazione di un nuovo agire culturale, potenzialmente rigenerativo di una nuova relazione tra vita (ordinaria) e arte, dove prima questa non sussisteva. Si tratta di una fenomenologia in grado di concorrere a integrare i processi di rigenerazione umana, che in questi ultimi anni si sono costituiti in forma di paradigma operativo, applicato soprattutto ai territori periurbani attraverso un modello di disseminazione e impianto di particolari tipi di immagini nella città. Parlo di rigenerazione umana e non urbana, perché se rigeneri l'umano rigeneri l'urbano, mentre non è sempre vero il contrario, inoltre, a cosa servirebbe un urbano rigenerato per un umano degenerato?

I lemmi che costellano questo campo indicale sono *periferie, abbandono, complessità, crisi, pluricentrismo, natura, povertà, cultura, comunità, natura* e molti altri; tuttavia un lemma appare sempre poco presente: *vita*.

I miei studi e le pratiche che ho avuto modo di sperimentare mi hanno portato ad indagare i tratti che denotano e connotano il processo di apertura di un nuovo spazio di libertà e fruizione per l'arte, sia essa prodotta da artigiani che dall'industria (Horekeimer e Adorno, 1947), operato all'inizio del XXI secolo da un'intera generazione di artisti e agitatori culturali e restituito dalla cronaca come *arte urbana* o *street art*. Chiameremo il processo istituito da questa idea di arte *deterritorializzazione-riterritorializzazione* (Deleuze e Guattari, 1980), chiameremo questo spazio *Spazio Espositivo Pubblico* (Antonelli, 2022), infine chiameremo la relazione che esso istituisce

con la vita *agentività*, traduzione dal lemma anglosassone *agency* (Bandura, 1989). L'*agentività* si sostanzia nell'idea di esistere e insistere nello spazio pubblico, e in *Spazio Espositivo Pubblico*, generando un insieme inedito di opportunità. Tale è il progetto che ho avuto modo di ideare e curare nel quartiere di Tor Marancia a Roma, un quartiere di edilizia residenziale, case popolari, che aveva come unica prospettiva quella di essere uguale a se stesso, condannato alla ripetizione (Deleuze, 1968). Attraverso un processo basato sulle rappresentazioni, assieme ad un processo ragionato che consenta di installarle, questo territorio ha subito diversi tipi di cambiamento, molti positivi, ma non tutti possono essere considerati tali. Tuttavia, una differenza è stata istituita a interrompere il ciclo funesto della ripetizione, al ridicolo costo di centosessantamila euro.

Chiamiamo il processo a cui è stato sottoposto questo quadrante della città *museoformazione urbana* (Antonelli, 2022), ovvero la trasformazione di uno spazio pubblico della città in museo, pratica che ho sperimentato con lo stesso Museo Condominiale di Tor Marancia, l'Ostiense District a Roma, il MAGR - Museo Abusivo Gestito dai Rom, il Museo Metro Spagna (Antonelli, 2022). L'idea è quella di prendere il museo, la rappresentazione più alta di cui si dota una comunità, e cortocircuitarlo con quella più bassa: le case dei poveri, le case popolari, i non-luoghi (Augé, 2018), le strutture abbandonate, proiettarlo nella vita, nel reale.

Museoformare un quartiere è un'attività complessa di costruzione, che opera su diversi fronti, convocando una necessaria interdisciplinarietà dell'approccio: estetico, etico, sociologico, antropologico, cognitivo, economico, simbolico, epistemologico, psicologico, urbanistico, percettivo, ermeneutico, autopercettivo e molti altri ancora. Tuttavia, mentre il fondamento di un museo tradizionale – o disciplinare, come lo chiamerebbe Michel Foucault in forza della sua ontologia reclusiva (Foucault, 2010) – è costituito dalla collezione delle opere che ne istituiscono il valore, nella *museoformazione* le immagini artigianali (Groys, 2012) di dimensioni monumentali vengono collocate nel luogo stesso in cui la vita si svolge.

Attraverso la collocazione ragionata di opere di pittura murale su volumi dell'abitato nella scala territoriale, la pratica della museoformazione urbana appare come un'attività di trasformazione etica ed estetica del consueto ecosistema urbano vissuto da una comunità. La partecipazione e il coinvolgimento della comunità territoriale appare, quindi, imprescindibile, così come altrettanto necessario sarebbe istituire presso le comunità ciò che Claire Bishop chiama spettatorialità (Bishop, 2015), ovvero la rappresentazione per gli stessi residenti del museo nel "loro" museo, confermata dall'attrattività che il quartiere produce in termini di visite ricevute allo scopo di interagire con le opere che ospita.

Il museo di cui parlo è quello che discende direttamente dal suo lemma ori-

ginale, *museion*, che in greco significa *luogo dell'ispirazione* (luogo dove sono le Muse) e produce trasformazione. Un museo non ancora sistema, ma la cui sistematizzazione potrebbe contribuire ad una maggiore diffusione di felicità pubblica, nell'ancestrale pratica umana dell'abitare il mondo. ■

## **Rigenerazione Urbana. Strumenti di connessione fisica, partecipativa e tecnologica**

**PIETRO BARATONO**

*Presidente dell'Alta Commissione per la Qualità dell'Abitare - MIMS*



Per rigenerazione urbana si intende il complesso delle azioni di recupero, rifunionalizzazione, riuso e riqualificazione del patrimonio esistente, svolte secondo i criteri di sostenibilità ambientale, economica e socioculturale. Sono sostanzialmente gli obiettivi cardine del PINQuA, che vorrebbe rendere attrattivi quei luoghi oggi ai margini del tessuto urbano e sociale, e che ha finanziato questo obiettivo con 2,8 miliardi di euro.

Rigenerare un tessuto urbano equivale a ridisegnarlo, intervenendo con un approccio che va dall'impianto complessivo al singolo immobile e viceversa, anche attraverso operazioni di sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione), incremento di volume, frazionamento e mutamento di destinazione d'uso, integrando utenti, funzioni, tipi edilizi, risorse e strumenti. Il Covid-19, tra le altre questioni, ha contribuito a modificare i costumi abitativi e lavorativi dei cittadini e pertanto gli obiettivi di rigenerazione urbana devono essere rivisti con una visione di sviluppo che deve tenere in considerazione le mutate esigenze di spazio lavorativo, nonché le nuove tecnologie nella pianificazione territoriale e nell'edilizia pubblica e privata.

Occorre oggi ripensare l'attuale quadro normativo con la possibilità di derogare i limiti di altezza, distanza dai fabbricati, rapporti tra aree residenziali, produttive e spazi pubblici, dimensionamento dei parcheggi e del verde pubblico. Vanno inoltre ripensati meccanismi di incentivazione fiscale. È fondamentale una governance multilivello che tenga insieme una valutazione di tipo qualitativo degli interventi e il sistema degli incentivi fiscali e premialità volumetriche che forniscano impulso al riuso del patrimonio esistente.

Una norma sulla rigenerazione urbana non può non tener conto dell'impiego di tecnologie innovative per raggiungere gli obiettivi fissati della *smart city* e dovrebbe privilegiare gli interventi che:

- in fase di programmazione e progettazione, prevedano la semplificazione del processo edilizio, attraverso l'impiego di sistemi basati su metodi e tecnologie, dal BIM al GIS;

- in fase di realizzazione, prevedano la possibilità del monitoraggio costante dell'intervento in costruzione, anche attraverso l'implementazione di modelli simulativi e di tecniche di project management;
- in fase di esercizio, consentano la verifica degli interventi realizzati, con lo scopo di valutarne l'effettiva qualità ed efficienza.

Le tecnologie oggi non possono che essere lette se non in chiave di sostenibilità e rappresentano un mezzo e non un fine in una società in trasformazione, sistematizzando e razionalizzando i rapidi cambiamenti che la tecnologia stessa sta apportando alla filiera delle costruzioni.

Il fine è il raggiungimento della conoscenza attraverso il dato, utilizzando strumenti innovativi, automatizzando tutto ciò che abbia carattere di ripetitività, con un approccio olistico e collaborativo.

La trasformazione digitale in ottica *smart city* comporta una serie di oneri e di sollecitazioni culturali e mentali che si riflettono profondamente nella società, pur considerando gli auspicabili aumenti occupazionali a seguito della inevitabile trasformazione di molte mansioni, né possono essere sottaciute evidenti difficoltà legate ad una resistenza al cambiamento da parte di una società in crisi, specificatamente nel settore pubblico.

Per una rigenerazione urbana innovativa non si dovrebbe prescindere dalla conoscenza digitale del tessuto urbano esistente.

Uno dei temi è quello dei *Digital Twin* (gemelli digitali) delle costruzioni, alimentati digitalmente dalla interconnessione con gli originali analogici. L'interpretazione della realtà appare complessa ma è in grado di estendere la conoscenza causale degli oggetti e costituisce un elemento sempre più utilizzato per la partecipazione dei cittadini alle scelte.

A seguito dell'incipiente rivoluzione digitale nel settore delle costruzioni, pubbliche e soprattutto private, il dato, l'informazione e la conoscenza georeferenziata sono divenuti termini centrali per la gestione pubblica del territorio. Esiste, infatti, un interessante aspetto della digitalizzazione, legato all'accertamento della conformità nei percorsi autorizzativi previsti nel DPR 380/01, che presenta un particolare ambito di applicazione nell'adozione dei piani urbanistici attuativi e nel rilascio dei pareri inerenti ai titoli abilitativi.

Una logica *bottom-up*, di processo innovativo proveniente dalla domanda privata attinente alle attività produttive, così come alla residenzialità, potrebbe costituire la leva più efficace per una disseminazione pervasiva della digitalizzazione, poiché investe la professionalità e l'imprenditorialità più minute, oltre alle migliaia di amministrazioni comunali e alla pluralità di organi competenti coinvolti nei procedimenti amministrativi di questo tipo.

Il tema è ben conosciuto a livello internazionale e diverse iniziative si sono susseguite partendo dal modello Singapore per arrivare al Building Permit di alcune municipalità finlandesi. Tale modello è oggetto di attenzione legislativa da parte della Commissione Europea.

La digitalizzazione dei procedimenti autorizzativi e di gestione delle politiche di rigenerazione urbana porrà le basi di una progressiva traduzione in processi computazionali della legislazione e della normativa urbanistica ed edilizia per una riduzione dei margini di discrezionalità della PA nella valutazione di conformità del progetto, permettendo anche di valorizzare la dimensione prestazionale delle soluzioni alternative.

Né, infine, va sottovalutato il potenziale riverbero positivo che una azione coordinata dal punto di vista finanziario e tecnologico potrà avere sulla qualità delle Stazioni Appaltanti degli Enti Locali, spesso e non sempre a torto considerate il fanalino di coda della capacità di spesa del Paese. ■

## Rigenerazione urbana: come costruire la città del futuro transizione sociale delle città

**STEFANO DAELLI**

*Cofondatore FROM*



Alle città oggi stiamo chiedendo molto di più di quanto si facesse in passato: contribuire attivamente alla soluzione delle crisi della nostra era — climatica, umanitaria, economica, sociale.

Per progettare delle città per il futuro, a prova di crisi, dobbiamo iniziare a pensare che non esista una sola alternativa possibile ed iniziare ad osservare le tante città che i nostri comportamenti — come singoli, bolle o comunità — stanno già costruendo e lavorare insieme a queste per costruirle.

Partiamo da un dato di fatto: nell'ultimo decennio il “contratto” tra la Città e le persone che la abitano si è rotto.

Se i termini e condizioni di questo patto hanno funzionato in una fase espansiva — se investi i tuoi anni più produttivi, metti a disposizione le tue competenze, spendi in città buona parte di ciò che guadagni, sopporti una minore qualità ambientale e resisti alla pressione competitiva, allora avrai accesso a servizi di qualità, migliorerai (o consoliderai) la tua posizione sociale ed economica, svilupperai reti sociali estese e differenziate, ti realizzerai personalmente — è evidente che ora il meccanismo si è inceppato.

Siamo in una fase di instabilità: crescita delle diseguaglianze economiche e sociali, collasso climatico, instabilità internazionale, crisi sanitaria globale. In questo contesto la bilancia finisce sempre più per privilegiare una parte, cioè la Città stessa. È inevitabile che emergano dubbi e domande inedite nelle persone: riuscirò davvero a trovare un lavoro decente? Vale la pena vivere in una casa così piccola pagando così tanto? Se se ne vanno tutte le persone che conosco, io con chi resto? Che rischi corre la mia salute? Posso sentirmi

al sicuro? Se mi succedesse qualcosa, trovarmi qui sarebbe meglio o peggio? Su chi potrò fare affidamento? Avrò ancora scelta di cosa fare la sera? Cosa resterà dei negozi e servizi di cui ho bisogno per vivere e lavorare? e quanto saranno accessibili? E dei miei posti preferiti e delle cose particolari che solo qui posso trovare? Ci sarà posto per i miei figli in questa città?

Il modo in cui le persone risponderanno a queste domande, individualmente e collettivamente, determinerà il futuro delle città. Il risultato non è quasi mai intenzionale perché è l'accumularsi di infinite micro scelte individuali. Per questo, più ancora che addentrarsi nella speculazione degli scenari possibili, è importante sottolineare 5 punti.

Il primo è che l'obiettivo collettivo deve essere quello di creare città e luoghi più accoglienti, più vivi, più sani. Questo vuol dire ricostruire un rapporto di fiducia, lavorando sui "vantaggi e benefici" della città, e, anche se può essere non intuitivo, fare di tutto perché la città non sia una strada senza alternative ma al contrario rendere fattibili degli stili di vita alternativi. Sono le basi per rinnovare il patto tra Città e Persone e sono le sue condizioni d'esistenza.

Il secondo è che la rigenerazione urbana è un gioco di squadra. Lo Stato e la Pubblica Amministrazione sono chiamati a svolgere un ruolo sempre più importante, ma negli ultimi 40 anni sono stati molto depotenziati. Funzionano quando diventano piattaforma di azione per altri soggetti, indirizzandola verso obiettivi di interesse generale.

Il Terzo settore ha un ruolo sempre più importante nella produzione di welfare comunitario, quando tiene fede al suo spirito originario e non si limita ad essere un fornitore. Funziona quando diventa un interlocutore chiave con cui definire priorità d'azione e co-progettare interventi.

I Cittadini sono depositari di conoscenze ed informazioni sempre più preziose. Sono sempre più capaci di prendere parola e di promuovere nuovi comportamenti ma sono venuti meno i contesti in cui farlo (ad esempio: partiti politici e corpi intermedi). Rispetto alla grandezza delle sfide da affrontare rischiano di avere un impatto limitato anche quando hanno risorse e organizzazione. Funzionano quando mettono a fuoco le urgenze a cui rispondere e generano meccanismi di pressione efficaci e quando sono messi nelle condizioni di "farsi" intelligenza collettiva e partner della Pubblica Amministrazione.

E le organizzazioni private e pubbliche? Sono sempre più sollecitate a contribuire attivamente alla costruzione del benessere collettivo. La cosa interessante è che quando scelgono di cooperare all'agenda pubblica trovano anche maggiore margine di manovra e opportunità. In questo contesto danno e ricevono il meglio quando, perseguendo obiettivi di interesse generale oltre che specifici, ancorano flussi economici e finanziari al contesto locale e agiscono con un ruolo pubblico riconosciuto nello sviluppo

strategico e sostanziale di una città o di un'area geografica.

Il terzo è che identità, valori, vocazioni e missioni sono elementi su cui investire tanto quanto lo spazio pubblico e le infrastrutture. Quello che ci raccontano i casi di successo di rigenerazione urbana è che quello a cui può ambire al massimo la dimensione fisica dell'intervento è indicare alcune opportunità di utilizzo. In ultima battuta saranno le persone e le comunità con le loro intenzioni e comportamenti a sancirlo. Per questo l'infrastruttura sociale è una dimensione basilare di ogni progetto, che richiede quindi visioni, metodologie, competenze e tempi differenti. Ad esempio, come FROM questo lo stiamo sperimentando molto chiaramente all'interno di percorsi di Reinventing Cities o altri progetti ambiziosi che partono da una dimensione fisica ma per cui diventa subito evidente l'imprescindibilità dell'ascolto e collaborazione con il territorio e tutti i suoi attori.

Il quarto, che è un po' corollario di tutti gli altri, è che non esiste la città del futuro senza rigenerazione urbana e non esiste rigenerazione urbana che non sia collaborativa, unisca interventi top-down e bottom-up e che non abbia come filosofia quella di "usare" progetti e iniziative primariamente come un'opportunità per creare alleanze. Progetti come reti sociali. Progetti come creatori di comunità.

Il quinto è come misurare i risultati, non solo quelli diretti. Gli strumenti e modelli, che oggi abbiamo a disposizione per valutare l'impatto, sono un punto di partenza ma stanno mostrando tutti i loro limiti. In parte perché è un bisogno che sta emergendo solo oggi, ed è importante che incontri come questi facciano da pionieri, in parte perché la difficoltà del misurare non sta solo nel "come" ma più profondamente nel "che cosa" e nel "perché"



## **Partire dagli obiettivi di giustizia sociale e giustizia ambientale per nuove e migliori politiche di rigenerazione urbana**

**SABINA DE LUCA**

*Gruppo di coordinamento Forum Disuguaglianze e Diversità*



Il tema della rigenerazione urbana è stato nel tempo interpretato in modo anche molto diverso, spesso non privo di ambiguità e distorsioni. E tuttavia dalla lettura delle migliori esperienze, frutto di scelte politiche più lungimiranti di altre, o animate dal basso in carenza di queste politiche, emergono con chiarezza quali debbano essere i suoi caratteri distintivi.

Sono caratteri che vedono strettamente intrecciate questioni di merito e di metodo.

Sul piano del merito, le acquisizioni fondamentali di più lunga data si combinano oggi con l'attenzione che ineludibilmente deve essere rivolta all'aggravamento delle disuguaglianze fatte esplodere dalla pandemia (ma non generate da essa) e agli effetti del cambiamento climatico, che non si distribuiscono in modo uniforme sui territori e tra le persone ma, ovunque, colpiscono più duramente, là dove maggiori sono le fragilità e vulnerabilità. Un'attenzione che richiede la consapevolezza del circuito perverso attraverso il quale disuguaglianze economiche e sociali e disuguaglianze ambientali si alimentano reciprocamente.

È infatti nelle periferie urbane che più intensi sono i fenomeni delle isole di calore e minore la capacità di contrastarle; è nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, che più pervasiva e grave è la povertà energetica, effetto, ad un tempo, del ridotto potere di acquisto delle famiglie, e del livello dei consumi indotto da edifici in media fortemente energivori; è infine, sempre in queste aree che più deficitari sono i servizi di trasporto pubblico, molto scarse, se non nulle, le possibilità di accesso alla mobilità sostenibile (basti pensare alla concentrazione territoriale della mobilità in sharing nelle nostre città).

E dunque accanto alla conferma che nessuna politica di rigenerazione urbana può essere considerata tale se non combina assieme i temi della riqualificazione fisica con quelli della fruizione e gestione nel tempo degli spazi così rinnovati, se non si cura della qualità dell'abitare e dei servizi offerti alla popolazione, delle nuove prospettive di sviluppo locale, e quindi occupazione e reddito per le persone, oggi è richiesto uno sguardo più consapevole e attento all'intreccio tra giustizia sociale e giustizia ambientale, i cui obiettivi devono essere perseguiti congiuntamente.

È quanto richiede, peraltro, la stessa realizzabilità della transizione ecologica, che solo se socialmente desiderabile, non foriera di nuove esclusioni e disuguaglianze, potrà effettivamente compiersi.

Non mancano esempi, alcuni anche molto recenti, di pratiche e progetti capaci di coniugare assieme questi obiettivi. Molti di questi si fondano su una rinnovata attenzione alla cura della ricchezza comune, intesa come servizi e disponibilità e fruibilità di spazi comuni attrezzati, infrastrutture verdi, per contrastare le disuguaglianze di ricchezza privata o di accesso ad abitazioni confortevoli.

Altre declinano una transizione energetica dal basso, come le comunità energetiche e solidali nelle periferie urbane (S. Giovanni a Teduccio a Napoli). Altre ancora sono state sollecitate dalle misure restrittive imposte dalla pandemia, come le "officine municipali" quale luogo ove il lavoro a distanza può divenire accessibile a tutti, anche a chi non dispone di spazi adeguati nella propria abitazione, riducendo la domanda di mobilità ed evitando i rischi di frammentazione e subalternità connessi a questa tipo-

logia di lavoro<sup>1</sup>. Altre infine potranno venire da una rivisitazione di misure come il superbonus, per renderle più eque ed efficaci.

Tutto questo richiede politiche che sappiano apprendere dalle migliori esperienze come pure dagli errori compiuti, che si emancipino dalla occasionalità del bando per evolvere in una strategia paese, in grado di sviluppare l'integrazione necessaria per corrispondere alla multidimensionalità dei fenomeni da affrontare, superando frammentazioni, sovrapposizioni e l'agire per silos verticali. Politiche in grado di far compiere il salto alle tante sperimentazioni, che nel tempo sono state promosse, per farle uscire dalla straordinarietà e farle divenire "sistema", sottraendole così ai rischi di caducità e reversibilità, sempre insiti in azioni e risultati legati a contingenze particolari.

Richiede una visione di medio lungo periodo costruita assieme alle comunità, della cui realizzazione esse possano sentirsi corresponsabili (e non solo destinatari di risorse), sostenendone il percorso di ideazione e attuazione, inevitabilmente lungo e mai esente dal rischio di incontrare ostacoli. Richiede che si riconosca agli abitanti di queste aree il potere di alimentare le decisioni da prendere con i loro saperi diffusi ed esperti. Saperi che devono essere raccolti e sistematizzati, assieme a quelli prodotti dai tanti centri di competenza, a partire dalle università impegnate nella terza missione, da amministrazioni pubbliche consapevoli della limitatezza delle loro conoscenze, capaci di mettere in discussione le loro acquisizioni, disponibili e in grado di sostenere e governare il conflitto che può nascere dalla messa a confronto di punti di vista e sensibilità anche molto diverse. Amministrazioni profondamente rinnovate e rigenerate nell'età, professionalità, metodi e organizzazione, ben oltre il ristretto orizzonte delle assunzioni a termine per l'attuazione del PNRR.



## Rigenerazione urbana e sviluppo delle capacità

**CRISTINA FREGUJA**

*Direttore per le statistiche sociali e welfare ISTAT*



l'elaborazione di un modello di sviluppo e rigenerazione urbana richiede un'attenzione specifica ai risultati attesi in termini di impatto sulle persone (uomini, donne, giovani, anziani, lavoratori, persone disabili, immigrati, ecc.) e sul livello di coesione della comunità. In quest'ottica risulta di par-

---

<sup>1</sup> Si veda il Progetto "Officine municipali", di C. Caravella, P. De Chiara, G. De Petra <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/officine-municipali-un-posto-per-il-lavoro-da-remoto-la-nuova-forma-comune-dei-lavori/>

icolare interesse l'approccio delle *capacità* (Sen, 1980), ormai punto di riferimento nella definizione delle policy di contrasto all'esclusione sociale e nuovo paradigma per un modello di Welfare in grado di coniugare in maniera sostenibile diritti sociali e sviluppo economico (Esping-Andersen, 2001; Hemerijck, Vandenbroucke, 2012).

Secondo l'approccio delle *capacità*, il benessere individuale non può essere misurato soltanto attraverso variabili monetarie (reddito, spesa, ricchezza), ma deve guardare alle "capacità di funzionare" degli individui, cioè alle opportunità di cui essi possono giovare per *fare ed essere* ciò che effettivamente desiderano (essere in salute, lavorare, essere rispettati, ecc.), opportunità che sono consentite loro, ad esempio, da un adeguato percorso di istruzione e formazione, dall'accessibilità a una serie di servizi, dalla dotazione di infrastrutture economiche del territorio. L'approccio delle *capacità* si sposa con l'impostazione di interventi che vedono i cittadini protagonisti del processo di rigenerazione (progettazione partecipata, dibattito pubblico, ecc.), contribuendo non solo alla loro efficacia realizzativa, grazie a un più diffuso consenso acquisito, ma rafforzando anche i meccanismi di "capacitazione" delle persone, una delle leve strategiche di un circuito virtuoso in grado di valorizzare il capitale umano, contenere i costi di tutela e rimettere in moto la crescita.

Qualunque siano i modelli di valutazione utilizzati, l'impatto sociale deve essere misurato tenendo conto delle caratteristiche della comunità di riferimento (composizione per sesso, età, cittadinanza, istruzione, condizione professionale, tipologia familiare, ecc.) e del profondo malessere demografico che affligge da tempo il nostro Paese sconvolgendo gli equilibri delle generazioni: a inizio 2022, l'età media della popolazione ha raggiunto i 46,2 anni, con una quota di ultrasessantacinquenni pari al 23,8% del totale, contro appena il 12,7% di ragazzi fino a 14 anni (Istat, 2022).

Il Welfare delle *capacità* trova adeguata traduzione proprio nel rispondere ad alcuni dei bisogni che insorgono con l'avanzare dell'età, quando, ad esempio, non si è più in grado di restare nella propria casa, ma non si è ancora portatori di forti bisogni socio-sanitari. Progetti di rigenerazione urbana che sviluppino modelli di sostegno all'abitare degli anziani fragili (soluzioni residenziali non convenzionali a carattere comunitario, di abitare condiviso, ecc.) (Pavolini, Deriu, 2022) possono far fronte a una serie di problematiche a livello relazionale e abitativo, con riflessi positivi sulla vita degli anziani con lievi difficoltà, che sono messi in grado di: rimanere nel proprio contesto di vita, prevenendo situazioni di emarginazione e disagio sociale; gestire la vita quotidiana, favorendo l'invecchiamento attivo; conservare la socialità e la reciprocità tra gli anziani, promuovendo l'integrazione sociale nella comunità di riferimento.

Simili soluzioni sono particolarmente importanti in presenza di fragilità so-

ciali (es. reti familiari rarefatte, condizioni di solitudine, abitazioni non adeguate, ecc.) e si riverberano anche sui *care giver* familiari che vedono alleggerito il peso del proprio ruolo fino a recuperare spazi di vita da dedicare ad altre dimensioni (lavoro, tempo libero, ecc.).

Non meno rilevante è guardare all'impatto dei progetti di rigenerazione urbana sulle nuove generazioni, che nel nostro Paese hanno un peso scarso, e non solo dal punto di vista numerico. L'Italia è in coda tra i Paesi industrializzati per livello di mobilità sociale (World Economic Forum, 2020). In misura più stringente di quanto non avvenga altrove, i figli "ereditano" dai genitori il livello di istruzione, la posizione nella professione, il livello del reddito, persino le condizioni di salute. Si tratta di un processo che parte dalla più tenera infanzia, e per questo tanta importanza rivestono i servizi rivolti a questa fascia di età; anche in situazioni di svantaggio, ad esempio, i bambini che frequentano i servizi educativi a partire dall'asilo nido hanno maggiori opportunità di sviluppare le proprie *capacità* nel corso dell'esistenza, allentando i legacci che trattengono a un destino predeterminato dalla classe sociale di appartenenza (C. Saraceno, 2020).

Infine, attribuire ai giovani il ruolo di protagonisti della rigenerazione urbana è una sfida promettente per il futuro; far sì che le giovani generazioni possano contribuire alla lettura della realtà in cui si intende intervenire può favorire l'elaborazione di progetti che producano inclusione sociale ed economica, riducendo i costi dell'inattività, in particolare dei Neet (*Not in Education, Employment or Training*), e favorendo l'affrancamento dalla famiglia di origine, con ricadute che possono estendersi persino sul piano della natalità.

## Generare comunità. Città dell'accoglienza e del dialogo

**BEATRICE FUMAROLA**

Coordinatore nazionale IN/ARCH



*“Non dirò di essere riuscito a cambiare tutto, ma siamo riusciti a portare cambiamento dove il cambiamento sembrava impossibile. Le cose hanno funzionato perché le persone hanno lavorato insieme, cooperando, e lo hanno fatto perché erano sbigottite dal loro stesso potere. La speranza nel cambiamento, quando il cambiamento accade, genera altra speranza. Mostrami una città con mille problemi e ti mostrerò 10.000 persone che li possono risolvere”.* Antanas Mockus, sindaco di Bogotà 1995-2003.

La transizione sociale non può che passare dal rinnovamento delle nostre città, dal punto di vista energetico, sociale ed economico, e della loro messa in rete.

Attualmente il 55% della popolazione umana vive nelle città (responsabili del 70% delle emissioni di CO<sub>2</sub> legate ai consumi energetici) che occupano meno del 3% della superficie della Terra; entro il 2030 ci saranno 41 megalopoli con più di 10 milioni di abitanti, a fronte delle attuali 28.

In Italia il 41,2% della popolazione vive in centri piccoli e medi contro il 31,2% europeo (Fonte Eurostat 2018). Si tratta di una sorta di “resistenza” opposta dall’Italia alla concentrazione megalopolitana? Un grave ritardo da colmare? O di un potenziale modello alternativo di organizzazione del territorio? Queste le domande poste dall’Istituto Nazionale di architettura al suo congresso del 2018 “Bigger is better? Resistenza accoglienza e resilienza: una via italiana all’innovazione”.

La realtà italiana ha una struttura territoriale con agglomerati urbani diffusi (7.904 Comuni di cui oltre 80% di piccolissime dimensioni).

L’Italia è ancora il Paese delle 100 città. Si tratta di un modello di organizzazione del territorio caratterizzato non da grandi concentrazioni urbane, ma da un forte policentrismo.

Un policentrismo potenzialmente in grado di aprire ad una “nuova stagione” dell’Italia delle Cento Città e capace di garantire il benessere dei suoi abitanti proponendo un modello di accoglienza diffuso.

Il tema dell’accoglienza andrebbe infatti declinato non più come emergenza, ma come un fenomeno di lunga durata che, in questo modello insediativo, può trovare una risposta diversa al dato relativo all’invecchiamento della popolazione e all’abbandono delle aree interne: sistemi di accoglienza diffusa nel territorio mirati a promuovere processi virtuosi di integrazione, anche ripopolando i tanti territori agricoli e i tanti borghi abbandonati della penisola, innestando nuovi processi di sviluppo economico.

Ma come promuovere innovazione sociale nelle città e tra le città?

Certamente non è possibile fare innovazione sociale se non si creano economie e lavoro.

*“La città è biodiversità, è un contenitore di elementi materiali e immateriali”*. cit. E. Granata.

La prima azione chiave è connettere:

1. Connettere attraverso le infrastrutture materiali, reti di trasporto che assicurino una mobilità agevole e reti di verde pubblico.
2. Connettere attraverso adeguate infrastrutture digitali.
3. Connettere attraverso vivaci e qualificate infrastrutture culturali, in grado di diventare veri e propri hub attrattivi.
4. Connettere grazie alla presenza di servizi di quartiere affinché ogni singola porzione della città sia viva, accogliente e produttiva e, di conseguenza, sia luogo in cui poter lavorare e abitare.

La seconda azione chiave è valorizzare.

*“La qualità degli ambienti di vita incide sui comportamenti umani: aggre-*

*ga, disgrega, favorisce sicurezza, benessere, economia, felicità*". cit. M. Pica Ciamarra.

La valorizzazione non può che passare dalla riqualificazione del grande patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di edilizia scolastica, ricorrendo, senza "timidezze", a operazioni decise di demolizione e ricostruzione per adeguare gli spazi alle nuove esigenze, sperimentando nuovi modelli.

Per garantire tali azioni servono "corsie preferenziali": qualità dei progetti, procedure snelle e rapide. La valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico può diventare un vero e proprio faro, in grado di rappresentare "la buona pratica" per l'edilizia privata.

Sull'edilizia scolastica vale la pena soffermarsi se vogliamo davvero parlare di Innovazione sociale.

Dalla rilevazione dell'indagine di Legambiente 2021, fatta su un campione di 6.156 edifici che insistono nelle città capoluogo di provincia, risulta che circa il 58% delle scuole non ha certificazioni base come l'agibilità, più dell'87% è sotto la classe energetica C e sul 41,4% che sono in area sismica 1 e 2, solo poco più del 30% è costruito con la tecnica antisismica, per non parlare della presenza di amianto. La metà delle scuole non ha impianti per lo sport e solo circa il 55% ha la mensa, le strutture per lo sport sono assenti in più del 60% delle scuole del Centro, giardini e aree verdi fruibili sono assenti in una scuola su quattro del Sud e delle Isole.

Le buone pratiche (spazi ed esperienze) vanno raccontate affinché possano innescare un processo virtuoso su un tema importante e urgente per la rinascita sociale del nostro Paese.

La qualità dello spazio scolastico ha un valore pedagogico, partecipa del progetto educativo, deve poter promuovere la socialità e stimolare conoscenza e creatività. Per educare le nuove generazioni alla bellezza occorre che vivano in spazi belli: e uno degli ambienti di vita più importanti per chi è in età scolare è proprio la scuola.

Non solo quindi scuole sicure, agibili, sostenibili, accessibili e attrezzate ma anche scuole in cui l'Architettura possa dare un suo particolare contributo. Scuole in cui è bello entrare, scuole che "accolgono", che rispondono e stimolano anche il bisogno di bellezza. Scuole con spazi flessibili, che consentono adattamenti funzionali in rapporto a diverse attività e bisogni, che creano un senso di appartenenza, scuole in cui gli studenti riescono a rispecchiarsi ed identificarsi, che consumano poca energia e che sono attente al tema della sostenibilità (da *Agibile e bella. Architetture di qualità per la qualità delle scuole. Una ricerca e una mostra* a cura del Ministero delle Attività culturali e dell'Istituto Nazionale di Architettura alla Biennale di Architettura di Venezia 2014).

Esempi di buone pratiche per trasformare educando:

- **Cultura:** Le nuove biblioteche pubbliche e i parchi educativi nella periferia di Medellín (Colombia)
- **Consapevolezza al cambiamento climatico:** Ice Watch, installazioni di ghiaccio artico, di Olafur Eliasson in alcune delle principali città europee.
- **Infrastrutture:** Highline NY (infrastrutture che uniscono) un'infrastruttura fisica e culturale che mette insieme il fatto di essere un progetto di architettura, ovvero un parco lineare, con l'uso che se ne fa e i valori che contiene.
- **Istruzione:** Scuola secondaria Enrico Fermi, Premio nazionale IN/Architettura 2020. La Fondazione Giovanni Agnelli e la Compagnia di San Paolo, con la Città di Torino e Fondazione per la Scuola hanno dato vita a Torino fa scuola, un percorso che, partendo dai contenuti pedagogici, conduce fino alla realizzazione di nuovi spazi riqualificando due scuole medie a Torino.



## Il ruolo del progetto nei processi di rigenerazione urbana

### DOMIZIA MANDOLESI

*HousingLab - Facoltà di Architettura - Sapienza Università degli studi di Roma*



Il dibattito sugli indirizzi e gli strumenti di sviluppo sostenibile delle città è vivo da molti anni in Europa, da quando alla stabilizzazione della popolazione dal punto di vista numerico ha corrisposto il passaggio dal principio di espansione a quello di densificazione urbana.

Trasformare, rigenerare, costruire sul e nel costruito sono state le azioni principali delle politiche urbane recenti nei diversi paesi a partire dalla consapevolezza di quanto sia improcrastinabile un'inversione di tendenza del modo di insediarsi nel territorio e di rapportarsi agli spazi naturali e di quanto sia necessario assumere un comportamento ecologico a tutto tondo, cambiando gli stili di vita e i modelli di sviluppo dei nostri habitat. Per raggiungere questi obiettivi, città come Londra, Parigi, Amburgo, Marsiglia, Copenaghen, Lione, per citarne solo alcune, hanno promosso negli ultimi anni interventi di rigenerazione urbana che puntano su questioni fondamentali come l'efficienza energetica, la mobilità, la sicurezza e la qualità spaziale per migliorare la coesione sociale e incrementare l'economia locale.

Gli investimenti, nella maggior parte dei casi, sono privati ma sempre sotto la guida delle amministrazioni pubbliche come garanti degli interessi della collettività. In questo scenario, come evidenziato anche dal primo punto del Decalogo proposto da Ance, la rigenerazione urbana assume il preciso

significato di trasformazione dei tessuti urbani in tutte le sue componenti fisiche, sociali, economiche e culturali, secondo un processo di rinnovamento continuo improntato alla natura più profonda della città intesa come stratificazione complessa nello spazio e nel tempo.

Densificare, connettere, ricucire, progettare spazi pubblici, aumentare la dotazione di aree verdi, potenziare il trasporto pubblico sono le principali finalità dei programmi di rigenerazione urbana europei, perseguibili a partire dalla convergenza di almeno tre fattori fondamentali: una precisa volontà politica sostenuta da provvedimenti normativi e strategie mirate; la capacità di attirare investimenti privati; una visione progettuale in grado di far convergere verso obiettivi comuni i diversi attori coinvolti nella trasformazione.

Molto spesso trascurato nel nostro paese e posto in secondo piano rispetto alle questioni normative, economiche, tecnologiche, il progetto urbano e di architettura come catalizzatore degli interessi dei molteplici soggetti partecipanti all'azione di rigenerazione è un aspetto da rivalutare<sup>1</sup>.

Grazie alla capacità di tradurre nella forma fisica dello spazio costruito la funzionalità e la qualità dei luoghi per abitare, il progetto può infatti essere lo strumento in grado di interpretare le esigenze e i desideri degli abitanti, di creare consenso e attirare investimenti, ma, soprattutto, di prefigurare la futura realtà integrando saperi e competenze, rafforzando obiettivi e interessi, riportando le ragioni culturali, sociali e ambientali all'interno di un percorso condiviso. In quanto sostenuto da una visione politica, economica e spaziale tradotta in immagine concreta e facilmente accessibile, fondata sugli elementi reali strutturanti il nuovo intervento (edifici, strade, spazi e luoghi di incontro, ecc.), il progetto è il luogo della negoziazione e può svolgere l'importante ruolo di mediazione con le parti sociali, consolidandone il coinvolgimento e contribuendo così alla riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, garantendo ai cittadini qualità e maggiore equità sociale, promuovendo l'innovazione e la sperimentazione ai fini della riduzione dell'impatto ambientale. Attraverso il progetto urbano e di architettura è possibile soddisfare gli obiettivi di sostenibilità energetica e ambientale non solo attraverso la dotazione di apparecchiature e dispositivi tecnici, ma anche con soluzioni e scelte che devono riguardare prima

---

<sup>1</sup> A questo proposito si ricorda l'iniziativa "Reinventer Paris", importata poi in tutta Europa sotto la sigla "Reinventing cities", con la quale, dal 2014, la sindaca francese Anne Hidalgo ha attivato un processo di riconversione di una parte del patrimonio pubblico della città attraverso bandi di concorso in rete con i quali raccogliere le proposte di progettisti e cittadini, valutate sulla base del loro livello di innovazione ancora prima della fattibilità economica; rilevante il ruolo assunto dal Comune nel semplificare le procedure autorizzative e nel monitorare la fase realizzativa per assicurarne la conformità con i progetti.

di tutto le relazioni e la conformazione spaziale complessiva, dalla scala dell'organismo edilizio a quella del sistema insediativo, in rapporto al contesto geografico e alle condizioni climatiche.

Tra le considerazioni emerse negli incontri del comitato tecnico scientifico per la stesura del decalogo ce n'è una che avvalorava le mie riflessioni sul ruolo del progetto: *“dopo la pandemia e il peggioramento della situazione economica legata al conflitto Russia Ucraina, ci vuole un radicale cambiamento di prospettiva che guardi a una crescita del paese che non può essere solo economica ma possa fondarsi anche su valori antichi e peculiari della nostra cultura millenaria, quelli che il resto del mondo ci invidia, la bellezza del costruito, le trame delle città e dei borghi, la poesia, i paesaggi”*.

Parlare di “bellezza” dell'ambiente costruito è dunque necessario quanto e forse più di normative tecniche, di investimenti, fiscalità e nuove tecnologie; bellezza da non intendere come puro fatto estetico fine a stesso, ma come espressione di quell'insieme di valori culturali e aspirazioni ad “abitare poeticamente” che hanno sempre fatto parte integrante della storia delle trasformazioni del nostro paese e che possiamo ancora oggi ammirare grazie al contributo del progetto e della sua peculiarità nel portare a sintesi le diverse problematiche costruttive, sociali, economiche e ambientali per esprimerle nella forma fisica dello spazio costruito. Il progetto, infatti, sembra essere lo strumento principale per raggiungere obiettivi e risultati certi, unitamente a quella flessibilità nell'adattare le soluzioni, caso per caso, alle condizioni del contesto, necessaria per affrontare processi tanto complessi. Attraverso il progetto è possibile pensare alla densità non solo in termini quantitativi, ma come intensità di relazioni umane e spaziali, puntare sul valore delle differenze dei sistemi urbani, delle qualità plurali nelle quali i cittadini possono riconoscersi, riducendo il rischio di costruire paesaggi urbani standardizzati e omologanti.

Porre al centro la cultura del progetto è dunque prioritario per mettere a sistema e ricomporre le complesse questioni che ruotano intorno ai processi di rigenerazione urbana in una prospettiva olistica, meno deterministica, e può costituire un punto di forza su cui convergere.



**TRANSIZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA  
DELLE CITTÀ****Il turismo come espressione del territorio****ANTONIO BARRECA***Direttore Generale Federturismo*

Nell'ultimo decennio la rigenerazione urbana ha fatto passi in avanti affermandosi come approccio multi partecipativo per dare alle città non solo un aspetto nuovo e competitivo, rilanciandone l'immagine territoriale a livello estetico, ma dando loro nuovo respiro dal punto di vista culturale, economico e sociale e con un occhio particolare agli aspetti della sostenibilità. Da diversi anni, urbanisti e architetti stanno lavorando all'ideazione di città intelligenti ed ecosostenibili in cui innovazione tecnologica, servizi e infrastrutture siano in grado di soddisfare le esigenze del cittadino, ma anche di ridurre il più possibile sprechi e impatto ambientale.

Come ogni crisi anche la pandemia può rappresentare un'opportunità di rinnovamento urbano e sociale; ha intensificato importanti fenomeni evolutivi della domanda turistica che destinazioni e imprese potrebbero cogliere in positivo per reinventarsi e proporre nuove offerte di valore. Un nuovo paradigma su cui ricostruire un modello di turismo più vicino ai territori, più sensibile e meno invasivo. L'eccessiva concentrazione territoriale e temporale dei flussi può e deve essere ripensata: occorre reingegnerizzare il modello di fruizione territoriale per garantire una distribuzione più omogenea su tutto il territorio nazionale.

Si dovranno riprogettare le città puntando ad una migliore qualità della vita dei cittadini, ottimizzando gli spazi. Occorrerà decongestionare.

Nelle città d'arte con maggiore affluenza partiranno nuove sperimentazioni tra le quali è in previsione già da quest'estate l'obbligo di prenotazione per i turisti che vorranno visitare Venezia.

Il turismo, prima ancora di essere servizio, è espressione del territorio e ad esso è legato indissolubilmente: lo era ieri e lo è ancora di più oggi.

Da una maggiore qualità del territorio e dei servizi pubblici offerti dipende non solo la qualità della vita degli abitanti, ma anche la fruibilità e l'attrattiva turistica. E per un buon governo del territorio il pensiero va, in primo luogo, alla sostenibilità ambientale; che è un fattore determinante per la competitività e l'economia del Paese.

Il problema di una illimitata e non governata espansione urbana e del consumo indiscriminato del suolo impone un diverso modello di governo dei territori, basato sulla qualità e gli interessi strategici che li caratterizzano e su un diverso rapporto tra paesaggio e edilizia. Da ciò l'esigenza di una pianificazione che sia a un tempo generale, settoriale, di interfaccia e, soprattutto, che sia flessibile ed esalti la capacità d'iniziativa e lo sviluppo di filiere turistiche rispondenti alle diverse forme del turismo e alle caratteristiche diverse della domanda.

Oltre che sul territorio e sul paesaggio, i flussi turistici esercitano un grande impatto sulla qualità urbana delle grandi città d'arte. Abbiamo, pertanto, fortemente bisogno di una programmazione strutturata e di lungo periodo che sappia compensare squilibri territoriali e di calendario a favore di politiche redistributive dei flussi turistici più sostenibili. Ma per farlo occorrerebbe ripartire da un governo unitario del territorio, capace di fare della riqualificazione territoriale un grande business, abbandonando quella frammentazione di politiche che ha contraddistinto gli ultimi decenni.

L'UNWTO è intervenuto spesso ricordando, in diverse occasioni, la necessità di una gestione sostenibile e responsabile della crescita del settore turistico. Non solo, le città più turistiche del mondo sono alla ricerca di modi per massimizzare l'impatto positivo del turismo e minimizzare gli aspetti negativi.

Di per sé il turismo non è in contraddizione con la qualità ambientale, ma ciò dipende dal modello di sviluppo a cui esso si ispira, e in particolare, dall'intensità che la fruizione del territorio assume nel tempo e nello spazio. Parma, candidata a diventare Capitale Verde Europea nel 2022, è l'esempio di una città compatta che guarda all'ambiente come risorsa e che ha impresso un'accelerazione decisiva nel suo percorso di transizione verso un modello di città più verde, più sostenibile, più moderna e inclusiva. ■

## Il finanziamento diffuso nella rigenerazione urbana

**ANDREA FERRARI**

*Corporate Sales Manager, Walliance*



Walliance è parte integrante del processo di rigenerazione urbana delle città e modello che stimola gli attori del mercato *real estate* al cambiamento nelle logiche di finanziamento dei diversi progetti immobiliari. Siamo un portale di *capital solutions* per piccole e medie imprese, attraverso gli strumenti dell'*equity* e del *debt investing* permettiamo alle società di sviluppo di finanziarsi direttamente dal pubblico diffuso a cui, per contro, viene of-

ferta la possibilità di vivere il real estate in modo nuovo.

I portali di *crowd investing* erano inizialmente visti come strumenti di finanza alternativa e da lì si è passati poi all'inquadramento come finanza complementare al sistema tradizionale; oggi, siamo semplicemente "innovativi", ma è forse l'aggettivo che meglio rappresenta il nostro status. Approcciando l'immobiliare in una modalità diversa rispetto al passato, l'utente retail può infatti vivere direttamente lo sviluppo della propria città e non solo: il portale si pone come partner degli imprenditori nell'ottica anche di superare le logiche di territorialità, perché un progetto interessante sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista degli standard costruttivi, diventa una diretta promozione dell'impresa e del territorio, sia a livello nazionale che internazionale.

Tanto più se si considera che l'immobiliare è sempre stato visto come forma di investimento speculativo, ma che, grazie ai portali, gli elementi della sostenibilità economico-finanziaria e del profitto hanno dato sostanza ad esperienze del passato in cui oggetto di finanziamento erano iniziative quasi esclusivamente a carattere benefico: lodevoli ma non scalabili.

Avvicinando investitori dal profilo prettamente speculativo al rinnovamento delle imprese e alla rigenerazione delle città, abbiamo per questo ampliato il concetto stesso di sostenibilità, dando forza ai temi del rinnovamento. È per questo che il tema dei criteri ESG inizia ad avere una centralità, anche e soprattutto, per le piattaforme: il finanziamento diffuso sviluppa una consapevolezza nuova nell'investitore, capace oggi di comprendere e sostenere iniziative che meglio si adattano alle caratteristiche del tessuto in cui sono inserite, divenendo lui stesso promotore critico e attento della rigenerazione urbana.



## Enti locali e finanziamento della rigenerazione urbana

**ANDREA FERRI**

*Responsabile Dipartimento Finanza Locale IFEL*



La ripresa degli investimenti locali si colloca in un contesto di profonda modificazione delle regole finanziarie e di più ampia disponibilità di risorse rispetto agli anni più duri della crisi economica. Il PNRR costituisce un punto di svolta importante, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per ciò che riguarda l'impostazione di procedure e apparati tecnici in grado di competere con obiettivi e tempistiche inediti nella storia della pubblica amministrazione italiana, a livello sia nazionale che locale.

Il necessario approccio multidisciplinare e pragmatico può contribuire in

modo significativo a rintracciare indicazioni di *policy* in grado di agevolare una strategia di rilancio duratura, anche oltre questi anni di “emergenza” nell’utilizzo di volumi di risorse così elevati.

La discussione sulla rigenerazione urbana è molto densa di confronti scientifici e di tentativi di sistematizzazione, anche normativa, tuttavia ancora incerti quanto a definizioni e standard di riferimento. Va sottolineato, d’altra parte, che il PNRR punta molto sul concetto di rigenerazione urbana: limitandosi alle tre misure più direttamente correlate (“Rigenerazione urbana”, “Piani urbani integrati” e progetti per la “qualità dell’abitare”), le grandi città (con le loro *cinture*) e i centri urbani intermedi riceveranno finanziamenti per quasi 10 mld. di euro, un ammontare molto vicino agli investimenti di tutto il comparto comunale nel 2021.

Il ciclo degli investimenti pubblici locali è stato duramente investito dalla “grande crisi finanziaria” dello scorso decennio. La ripresa è stata sempre più evidente nei dati di bilancio sia di cassa che di competenza a partire dal 2017, anno di minimo, a seguito del graduale abbandono dei vincoli finanziari aggiuntivi e della inserzione di maggiori risorse statali. Va peraltro segnalato che nel 2020, nonostante la crisi pandemica, i Comuni registrano una crescita del 2,5 % e nel 2021 (cassa) l’incremento è di circa il 15%, tuttora molto marginalmente influenzato dai finanziamenti PNRR.

Il tema del finanziamento della rigenerazione urbana è un elemento di specifica e necessaria pertinenza dei governi locali. Il livello di governo locale più adeguato dipende da fattori istituzionali e territoriali diversificati.

La quasi totalità delle grandi aree urbane italiane, ad esempio, è caratterizzata dal contenere all’interno del perimetro amministrativo del Comune capoluogo poco più che il centro urbano a maggiore densità abitativa e terziaria. Roma è un’importante eccezione con il suo territorio comunale decisamente fuori scala mentre molte aree urbane minori producono effetti di più significativa interdipendenza territoriale, in grado di determinare esigenze di riorganizzazione e di rigenerazione urbana concettualmente paragonabili a quelle delle aree a vocazione metropolitana.

In ogni caso, i governi locali di livello comunale e le rispettive aree vaste sono i soggetti istituzionali che dovrebbero promuovere e presidiare gli strumenti di incentivazione e diretta attuazione degli interventi di rigenerazione, potendo disporre di risorse adeguate agli obiettivi in modo diretto o in stretto coordinamento con eventuali strutture di agenzia (statali, regionali) che tuttavia nel nostro Paese hanno scarsa tradizione.

Per quanto riguarda gli enti locali, la maggior consapevolezza dell’esigenza di sostenere attivamente gli investimenti pubblici non appare tuttora inquadrata in un sistematico ripensamento del contesto finanziario, organizzativo e regolativo nel quale gli enti sono costretti a muoversi. La crescita delle risorse disponibili si confronta in molti casi con l’impoverimento com-

plessivo delle capacità organizzative e progettuali interne, con una debole alimentazione strutturale di natura fiscale e parafiscale e con le criticità dovute alle frequenti modifiche normative.

Tra le vittime della crisi figura anche il ruolo dei prelievi generali e specifici in campo immobiliare: i tagli prolungati hanno indotto il distorto utilizzo non solo della leva fiscale locale, ma anche di risorse tipicamente dedicate al mantenimento della *città pubblica*.

Come può configurarsi un nuovo circuito di finanziamento della rigenerazione urbana che abbia caratteristiche di stabilità e che sia in grado di sostenere un robusto e ben orientato flusso di risorse?

Di massima quattro linee di riflessione sembrano poter concorrere ad una risposta adeguata alla domanda.

La *leva fiscale immobiliare*, diversamente dal passato, è l'area che meno si presta a risultati significativi. Tuttavia, i suoi stessi difetti possono dar luogo ad evoluzioni di qualche rilievo. Il punto critico principale dell'imposizione Imu-Tasi è certamente l'inefficienza strutturale del catasto, sotto il profilo della rappresentazione statica che della dinamica dei valori patrimoniali. Una possibile linea di intervento, da attivare *nelle more della riforma*, può declinarsi attraverso un prelievo specifico che colpisca le *plussvalenze immobiliari* da considerarsi *eccedenti o speculative*, attraverso una *nuova Invim* sulle differenze di valore realizzate al momento della compravendita, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e delle imposte pagate.

La *riqualificazione dei prelievi "compensativi" degli effetti delle trasformazioni immobiliari*, ossia gli attuali oneri di urbanizzazione, dovrebbe rispondere con rinnovata incisività a due criteri:

- controprestazione per ciò che riguarda il concorso agli interventi, tipicamente spettanti ai Comuni, di allestimento o adattamento di impianti e servizi a rete connessi alle nuove costruzioni e, in generale, ad ogni trasformazione urbana;
- riappropriazione di parte della rendita fondiaria derivante dall'attività locale di regolazione e di valorizzazione dei territori.

La *mobilitazione incentivata* di risorse private potrebbe invece assumere le tre seguenti forme principali:

- obbligo di *accantonamento* di fondi privati attraverso meccanismi di tipo assicurativo, con particolare riferimento al patrimonio edilizio più datato;
- *incoraggiamento* delle operazioni di messa a norma o di *ristrutturazione di immobili privati*, attraverso robuste incentivazioni fiscali e più stringenti regole di adeguamento;
- *nuova disciplina del partenariato pubblico-privato (PPP)*, al fine di consentire una più elevata partecipazione al rischio delle istituzioni locali

promotorici, per opere di forte impatto per la rigenerazione urbana ma a minore redditività economica.

Un nuovo orientamento della contribuzione statale (e regionale) per investimenti pubblici locali appare infine necessario, anche considerando l'attuale ripresa di vigore dei trasferimenti in conto capitale, da associare a interventi di riclassificazione contabile coerenti con il carattere composito (corrente/capitale) delle spese per rigenerazione urbana.

Anche in tema di rigenerazione, come per il complesso degli investimenti pubblici, appare infine cruciale una *regia unitaria* degli interventi.

## Partecipazione e dialogo costruttivo per una nuova rigenerazione

**UMBERTO LEBRUTO**

*Amministratore Delegato FS Sistemi Urbani S.r.l.*



Il ruolo delle città è sempre più centrale nella transizione sociale, economica ed ambientale.

Infatti:

- il 55% della popolazione mondiale vive in città e nel 2050 sarà superiore al 70%;
- oltre il 60% del consumo di energia globale è a carico delle città, che emettono più del 70% di CO<sub>2</sub>;
- l'80% del PIL globale proviene dalle città;
- 3 miliardi di persone si aggiungeranno alla popolazione urbana mondiale entro il 2050.

La rigenerazione urbana è una delle attività svolte da FS Sistemi Urbani, società del Gruppo FS e asset manager del patrimonio non più funzionale ai treni.

I progetti di rigenerazione urbana, che di recente abbiamo avviato sui grandi scali dismessi e ubicati nei grandi nodi ferroviari delle principali città italiane, si alimentano di specifiche funzioni economiche e sociali: sostenibilità ambientale, sociale ed economica; mobilità urbana; ridotto consumo di suolo; coinvolgimento degli stakeholder; realizzazione di spazi pubblici e privati per il benessere dei cittadini.

La maggior parte dei nostri asset è situata in una posizione strategica all'interno delle città, nei pressi di stazioni ferroviarie, in prossimità di aeroporti o autostrade o comunque in posizioni centrali. Ad oggi, molte di queste aree non vengono pienamente sfruttate e rappresentano vere e proprie cesure all'interno del tessuto urbano. La valorizzazione di questi spazi per-

metterebbe di ricucire parti di città che fino ad oggi non hanno avuto la possibilità di dialogare tra di loro e anche di conseguire uno sviluppo urbanistico che non preveda il consumo di nuovo suolo.

Le competenze sviluppate nel corso degli anni dalla nostra società in ambito urbanistico e la collaborazione con gli Enti Istituzionali ci confermano che la partecipazione di chi vive quotidianamente la città e il dialogo costruttivo e il più possibile inclusivo sono elementi imprescindibili dell'intero processo di rigenerazione urbana, soprattutto per la fase realizzativa.

Siamo al fianco delle Amministrazioni locali per trovare punti di sintesi tra esigenze collettive ed appetibilità delle operazioni per gli investitori, che sono i soggetti naturalmente vocati a condurre e finalizzare le attività di sviluppo immobiliare con il proprio know how e la consolidata esperienza. La sostenibilità rappresenta il principale driver di tutti i progetti di rigenerazione urbana portati avanti dalla nostra società, che quest'anno parteciperà per la terza volta al concorso internazionale Reinventing Cities, indetto dal network C40 Cities per promuovere lo sviluppo urbanistico resiliente e sostenibile.

Una città ambientalmente sostenibile è una città che utilizzi in maniera efficiente le proprie risorse e che adotti soluzioni volte a favorire la decarbonizzazione. Su questo aspetto incide positivamente il ricorso alle FER -Fonti Energetiche Rinnovabili- e la riduzione dell'uso dell'auto privata in favore della mobilità collettiva, che sviluppa la "città dei 15 minuti". Secondo tale approccio, ogni città andrebbe progettata (o riprogettata) in modo che tutti i principali servizi non distino più di 15 minuti a piedi o in bicicletta dalle abitazioni private, realizzando dunque centri abitati sempre più a misura d'uomo.

Un esempio applicativo di questi concetti lo ritroviamo in un progetto di recente proposizione, "Campo Urbano", vincitore del concorso Reinventing Cities 2021 su Roma Tuscolana. Il progetto prevede un sistema urbano *car free* all'interno di un tessuto consolidato: un insediamento con residenze, uffici, spazi flessibili e polifunzionali, uno *student hotel*, un *energy center*, spazi retail e laboratori, in linea con il modello della città in 15 minuti, in un quartiere ad alta infrastrutturazione.

Gli obiettivi di una rigenerazione urbana sempre più sostenibile e inclusiva potranno essere raggiunti attraverso investimenti mirati per la realizzazione di spazi pubblici e privati e di nuove infrastrutture ferroviarie, ciclopedonali, etc. Nell'intorno delle stazioni si svilupperanno gli hub intermodali – scambio tra mobilità urbana e ferroviaria – e ove possibile sistemi innovativi di mobilità: eVTOL (*electric Vertical Takeoff and Landing*).

Per completezza di ragionamento, evidenzio che gli ingredienti fondamentali per realizzare una rigenerazione urbana moderna e innovativa sono due, strettamente correlati: il fattore "Tempo" e il "Finanziamento" pub-

blico o privato come per esempio il PPP-Partenariato Pubblico Privato. Per le mie esperienze di campo posso confermare che la realizzazione dei molteplici progetti che si stanno sviluppando grazie al contributo del PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – e del NGEU – Next Generation European Union – inerenti infrastrutture e rigenerazioni urbane potranno essere consolidati e resi disponibili alle città e ai cittadini facendo leva sia sul fattore Tempo, che sull’attivazione del PPP.



## **Il finanziamento delle operazioni di rigenerazione urbana**

**GIOVANNI MARIA PAVIERA**

*Partner Vitale&Co*



La rigenerazione urbana si pone come tema centrale per l’attività immobiliare dei prossimi anni e non solo nel nostro Paese. L’esigenza di ripensare intere parti di città pone problematiche nuove anche sotto il profilo finanziario. L’entità degli investimenti necessari, la durata, e la rischiosità insita in processi con tempistiche di medio/lungo termine, rendono necessario ripensare sia gli strumenti di finanziamento che i soggetti che possono erogarle i mezzi finanziari a titolo di debito.

Un primo elemento di riflessione riguarda l’approccio che è stato storicamente seguito a livello europeo nell’individuazione degli strumenti di finanziamento per le operazioni di rigenerazione urbana. L’idea è stata quella di individuare strumenti che a partire da risorse pubbliche di diversa natura (finanziamenti agevolati, riduzioni di imposte, agevolazioni normative) potessero attivare risorse private.

Ad esempio:

**PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATO (PPP)**

Si tratta di uno schema che può prevedere molteplici configurazioni ma che si caratterizza per la contemporanea presenza di partner pubblici e privati. Per essere efficace, richiede accordi formali tra il partner pubblico e quello privato con una chiara identificazione di ruoli e responsabilità. La stretta cooperazione tra i diversi partner – autorità, attori privati, residenti locali – che rappresenta un elemento chiave nel successo di questa configurazione è l’elemento di maggiore debolezza di questo strumento.

**FINANZA DEL VALORE FONDIARIO (LVF)**

È uno strumento che prevede di recuperare in tutto o in parte il costo dell’investimento di rigenerazione urbana mediante gli incrementi di valore del terreno nell’area di riferimento che derivano dall’investimento che viene effettuato. Lo strumento è necessariamente molto flessibile e può es-

sere utilizzato per finanziare un'ampia gamma di progetti di sviluppo e rigenerazione urbana. Ha come limite il fatto che si tratta di uno strumento che presuppone un intenso utilizzo della leva fiscale che trova dei limiti sia nei saldi di finanza pubblica che nella attribuzione a livello locale di poteri in materia fiscale.

#### FONDI PER LO SVILUPPO URBANO

Sono strumenti d'investimento introdotti per la riqualificazione delle aree dismesse. Nati qualche anno fa hanno avuto un fondamentale supporto dai fondi europei con l'iniziativa denominata *Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)*.

#### FONDI DI INVESTIMENTO A IMPATTO

Si tratta di strumenti d'investimento che non sono guidati esclusivamente dal profitto, ma tendono a misurare anche i benefici sociali e ambientali derivanti dall'investimento. Gli ambiti nei quali si sono sviluppati in via prioritaria sono la microfinanza e il social housing.

Tali strumenti rischiano di non essere adeguati alle esigenze di tipo finanziario che derivano dalle operazioni di rigenerazione urbana.

Se si guarda all'Italia, la tematica del finanziamento delle operazioni di rigenerazione urbana appare ancora più evidente perché il nostro sistema economico è storicamente, e non solo nel settore immobiliare, fortemente dipendente dal sistema bancario.

Se si guarda alle società immobiliari quotate in Borsa, si rileva che oggi sono 9 società con una capitalizzazione di circa 1,3 miliardi di euro, in continua riduzione (sia come numero che come capitalizzazione) da molti anni. Passando al credito bancario al settore immobiliare si rileva come anche questo sia in costante riduzione, dai 214,6 miliardi di euro del 2017, si è infatti passati ai 136 miliardi di euro del 2021, con una riduzione del 40%. Tale riduzione deriva anche dalla contrazione del numero delle Banche operanti in Italia. Siamo infatti passati dalle oltre 600 banche presenti in Italia nel 2016 alle attuali 445, con una riduzione quindi del 25%.

Tale trend sembra destinato a continuare anche per effetto dei processi di concentrazione nel settore bancario che sono in atto, non solo in Italia, da molti anni.

Per contro, da qualche tempo hanno iniziato ad operare nel settore del credito soggetti di matrice non bancaria.

Si tratta di assicurazioni, fondi di private equity, fondi pensione etc.. Rappresentano in Italia una quota ancora modesta del totale dei finanziamenti al settore immobiliare. Si stima che la quota a loro riferita sia, al 31 dicembre 2021, di soli circa 23 miliardi di euro, ma in costante crescita.

È interessante rilevare in proposito quanto emerge dall'*Emerging Trend in Real Estate 2022*, redatto dallo ULI (Urban Land Institute), che raccoglie le indicazioni dei principali leaders del settore immobiliare a livello euro-

peo. Si evince, in modo chiaro, come la crescita del debito nei prossimi anni sarà legata principalmente allo sviluppo degli operatori di matrice non bancaria. Il 76% degli intervistati prevede, infatti, una crescita della quota di mercato di questi soggetti.

Non è peraltro un caso che a livello europeo sia la Gran Bretagna il Paese dove affluiscono più risorse private nello sviluppo di operazioni di rigenerazione urbana, si tratta infatti del Paese dove il credito al settore immobiliare è quasi esclusivamente riferito a soggetti non bancari.

Potremmo, quindi, attenderci un effetto di sostituzione tra soggetti bancari e altri soggetti nel finanziamento delle operazioni di rigenerazione urbana? Per certi aspetti certamente sì, ma con alcune differenze non prive di importanza. I soggetti non bancari in genere dimostrano maggiore flessibilità e anche una propensione più elevata al rischio, ma come contropartita prevedono, sempre in termini generici, un costo del finanziamento più elevato.

Sarà, quindi, necessario dedicare molta attenzione agli aspetti finanziari legati alle operazioni di rigenerazione urbana, anche lavorando su nuovi strumenti che consentano di rendere maggiormente equilibrato il rapporto rischio-rendimento, se si vogliono attirare le ingenti risorse finanziarie che i progetti di rigenerazione urbana richiedono.



## Come si misura la rigenerazione urbana?

### Ridefinire lo scambio pubblico-privato in termini di impatto

**MATTEO ROBIGLIO**

*Prof. Arch. PhD - Presidente Fondazione Impact Housing*



Per comprendere quanto le condizioni del nostro operare siano cambiate – e quindi capire come rendere più efficaci le regole della costruzione della città – credo sia utile fare un passo indietro. Di mezzo secolo. Perché le regole che ancora oggi usiamo nascono nella stagione di grande crescita dei trent'anni del dopoguerra. Crescita demografica ed economica – e di conseguenza urbana – senza precedenti nella storia dell'Italia e dell'Europa. Anni in cui è stata costruita, ad esempio, più della metà del nostro patrimonio abitativo attuale. Anni in cui sono stati definiti modi e dimensioni dello scambio economico tra pubblico e privato, in risposta alla prima impetuosa stagione della ricostruzione tra 1962 e 1977 – tra legge Sullo e legge Bucalossi. Per “estrarre” dalla valorizzazione fondiaria una quota a favore del pubblico, riconoscendone il ruolo di motore primo della crescita della città – e quindi dei suoi valori. Per consentire di produrre quella città pubblica fatta di scuole, parchi, piazze, teatri, biblioteche, e altre infrastrut-

ture civiche, necessaria alla qualità dell'investimento privato. Estrazione nella doppia forma di fondiario ceduto a standard e di oneri e contributi versati, quantificati differentemente in base alle destinazioni d'uso.

Sono le regole di un mondo in cui dominava lo sviluppo *green field*, e potevamo semplificare la complessità urbana in poche funzioni chiare e distinte – abitare, produrre, commerciare – e separare pubblico e privato. Davvero un altro secolo! Oggi parliamo di riuso, di riduzione del consumo di suolo, di rigenerazione urbana, di *retrofit*, di *green building*, di *mixité*... Ora la mia domanda è se è possibile innescare, stimolare e governare i processi che desideriamo possano rigenerare domani le nostre città usando le metriche, definizioni, ruoli della città di ieri. Se, cioè, non dobbiamo trarre un vero e proprio cambio di paradigma, che definisca nuove regole veramente adatte al gioco che vogliamo promuovere. Con la stessa lucidità con cui la generazione del boom seppe capire le contraddizioni della crescita e darsi un sistema di regole appropriato, che ha più o meno funzionato per quasi mezzo secolo.

Per farlo, può essere utile spostare la nostra attenzione dalla estrazione puntuale alla generazione continua di valori e benefici anche pubblici attraverso l'intervento privato (o in partenariato, misto, ibrido, benefit...). Non solo nell'istante "zero" dell'avvio di una operazione, ma nell'intero arco della sua vita.

Ma come misuriamo questi scambi? Contare metri quadri di verde e parcheggi è facile. Calcolare i benefici nel tempo dell'occupazione generata da centro di formazione e ricerca avanzata che attira imprese e cervelli un po' meno. Credo possa essere utile assumere l'approccio e le metriche integrate e complesse dell'*impact investing*. In particolare ad un settore come il nostro – che sia costruzione, che sia immobiliare – per natura integratore di competenze, tecnologie e risorse, e produttore di conseguenze che vanno ben oltre il perimetro limitato del singolo intervento o operazione – pensiamo alle esternalità ecologiche, sociali, economiche che qualsiasi trasformazione urbana produce nel quartiere, nella città, nel territorio in cui opera.

Si tratta di promuovere anche nel settore dell'investimento immobiliare e delle costruzioni la *impact revolution*, che sta trasformando profondamente altri settori economici, industriali e finanziari meno propensi del nostro all'integrazione e multi dimensionalità. Superando le barriere tra capitale privato, orientamento etico e azione pubblica, nella direzione di uno sforzo comune per affrontare nuove sfide e antiche questioni delle nostre società urbane, in una prospettiva sinergica ed integrata.

Ridefinire l'investimento immobiliare in un'ottica *impact* può generare nelle nostre società enormi ricadute, qualitative e quantitative, concrete e misurabili, profondamente trasformative.

Queste ricadute saranno domani quello che sono stati ieri standard urbanistici e oneri di urbanizzazione: la misura di uno scambio virtuoso tra interesse privato e bene comune.

Occorre un cambio di approccio dell'interlocutore pubblico. Ma occorre un cambiamento anche nelle tipologie di prodotto e nei modelli di business del nostro settore, in particolare immobiliare, nella direzione – già intrapresa, e questa è una buona notizia – di una maggiore integrazione di aspetti ambientali, economici e sociali, coerente con le sfide globali delle nostre società avanzate.

Per concludere con le parole di Ronald Cohen, guru dell'impact, «non possiamo cambiare il mondo iniettando altri soldi in idee vecchie che non funzionano più; abbiamo bisogno di idee e approcci nuovi. [...] L'impatto deve essere posto al centro della nostra società, e deve occupare la posizione che gli spetta come cardine del nostro sistema economico. [...] L'impatto deve entrare a far parte del DNA della società, come parte di una tripla elica del rischio-rendimento-impatto che influenzi ogni nostra decisione su consumi, occupazione, affari e investimenti. Deve diventare una forza trainante per la nostra economia»<sup>1</sup>.



## La rigenerazione urbana “casa per casa”

**VICTOR RANIERI**

*Country Manager Italy - CASAVO*



È necessario rivedere nel profondo la concezione che come Paese abbiamo sviluppato del fenomeno conosciuto come “rigenerazione urbana”. Pensare di ricostruire “da zero” tutte le nostre città è forse utopistico, specie se pensiamo a quanto siano stringenti gli obiettivi e le tempistiche imposte dalle istituzioni per il raggiungimento della neutralità climatica anche in ambito edilizio.

Sebbene sanare le ferite urbane, come ad esempio le aree industriali dismesse o gli scali ferroviari, sia un atto estremamente necessario per riconnettere il tessuto delle città e di come la costruzione di nuovi edifici performanti debba essere comunque la via da seguire, dobbiamo essere sinceri con noi stessi e lavorare per migliorare, adeguandolo agli standard più alti raggiungibili, il patrimonio immobiliare esistente.

---

<sup>1</sup> R. Cohen, *Impact. Reshaping Capitalism to drive real change*, 2020; trad. it. *Impact. La rivoluzione che sta cambiando il capitalismo*, Roma, LUISS 2022, p. 19-20.

Come noto, la Direttiva 2018/844/UE ha aggiornato la portata della Direttiva EPBD prevedendo, tra l'altro, una nuova strategia per la riqualificazione del parco immobiliare, misure più efficaci in merito alla gestione e controllo degli impianti termici e integrazione negli edifici di tecnologie smart e della ricarica dei veicoli elettrici. Non solo, sia il Green New Deal sia il Fit for 55 prevedono interventi per accelerare sulla ristrutturazione e sulla decarbonizzazione degli edifici. Nonostante le numerose disposizioni già implementate a livello europeo e di singoli Stati Membri nel corso degli ultimi anni, da alcuni studi emerge che i tassi di rinnovamento edilizio devono aumentare ancora più dell'obiettivo già ambizioso della Renovation Wave, fino a circa il 3% all'anno.

Partendo da questo assunto è fondamentale comprendere quindi come il cambiamento delle realtà urbane e di qualità della vita dei cittadini passi da quella che, come Casavo, definiamo la riqualificazione che segue un modello "casa per casa", appartamento per appartamento, affidando questo processo rigenerativo non al singolo, ma favorendo il privato ad investire in questo segmento.

In Italia, purtroppo, la normativa vigente disincentiva l'attività di acquisto e riqualificazione volta alla rivendita (i.e. l'imposta di registro per un'impresa professionale è al 9%, come nel caso dei privati), quando invece dovrebbero esservi meccanismi, come in altri Paesi Ue, che incentivano l'ingresso di operatori professionali nel mercato residenziale per dare impulso a tali ristrutturazioni.

Tale approccio è già realtà in altri Paesi europei, dove Casavo ha esportato il proprio modello di business con grande successo: è il caso della Spagna, dove l'imposta di registro, regolata a livello di comunità autonome (i.e. Madrid), è ridotta al 2% se l'acquirente soggetto passivo IVA iscrive l'immobile nell'attivo circolante, e ha quale attività principale la costruzione, ristrutturazione o compravendita di beni immobili e si impegna a rivendere l'immobile entro 3 anni dall'acquisto o del Portogallo, dove è prevista un'esenzione dall'imposta di registro se l'acquirente esercita quale attività prevalente l'acquisto e rivendita di beni immobili e dichiara che l'acquisto è effettuato con la finalità di rivendere l'immobile entro 3 anni. Ancora, in Francia l'imposta di registro è ridotta allo 0,715% se l'acquirente soggetto passivo IVA si impegna a rivendere l'immobile entro 5 anni dall'acquisto. In particolare, riteniamo sia quindi fondamentale introdurre un'imposta di registro fissa, nella misura di 200€, sulle cessioni di fabbricati abitativi o porzioni di fabbricati abitativi a operatori professionali che eseguano interventi di efficientamento energetico, rientranti nell'ambito del Sismabonus o dell'Ecobonus, e che rivendano tali fabbricati o porzioni degli stessi entro 5 anni. Tale misura darebbe ulteriori incentivi alle imprese che intendono investire nella riqualificazione del settore residenziale esistente e fa-

vorirebbe il processo di rigenerazione urbana. In alternativa si potrebbe introdurre un'imposta di registro agevolata nella misura dell'1% per allineare l'Italia al resto d'Europa.

La previsione di un'aliquota agevolata risulterebbe giustificata per il fatto che si riferisce ai trasferimenti nei confronti di soggetti per i quali l'operazione non è finalizzata all'uso diretto dell'immobile ma alla valorizzazione e alla commercializzazione dello stesso al fine della rivendita agli acquirenti finali, in capo ai quali l'imposta di registro troverebbe applicazione secondo i criteri ordinari.

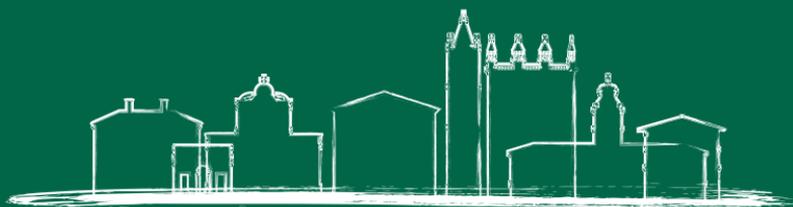
Come evidenziato dalla stessa Commissione europea, aumentare il tasso di ristrutturazione creerà ancora più posti di lavoro locali, sostenendo la diffusione dell'innovazione e le PMI, oltre a professionalizzare tutta la filiera immobiliare-edilizia.

In sintesi, modificando il framework fiscale attuale si arriverebbe ad avere un contesto in cui gli operatori professionali sono incentivati a ristrutturare il patrimonio immobiliare esistente, andando a creare un'offerta che sia in linea con la domanda moderna di abitazioni, soprattutto da parte dei giovani.





**CASO STUDIO  
DI PARMA**  
**Analisi economico  
finanziaria e analisi  
d'impatto in termini di  
sostenibilità  
ambientale, sociale,  
economica**



Il presente capitolo è un estratto della ricerca elaborata dall'Università di Parma, in collaborazione con l'Ance, relativa ad un intervento per la rigenerazione di aree urbane consolidate, caratterizzate dalla presenza prevalente di edilizia anni '50-'60 in condizioni di comprovata criticità.

La metodologia di intervento individuata è stata applicata alla città media di Parma, dove si è individuato un isolato idoneo all'intervento di demolizione e ricostruzione, da poter adottare come caso di studio esemplificativo.

La simulazione ha riguardato un programma di rigenerazione condivisa e partecipata, con una specifica analisi economico-finanziaria, nonché la misurazione dell'impatto sociale, ambientale, economico dell'iniziativa, attraverso l'applicazione della metodologia SROI – Social Return on Investment – in collaborazione con Open Impact.

Il capitolo che segue è suddiviso in due parti: una prima analisi considera il piano economico-finanziario (PEF) dell'iniziativa di Parma ed evidenzia l'impatto positivo delle proposte di natura urbanistica, fiscale ed economica contenute nel Decalogo per la rigenerazione urbana.

La seconda parte del capitolo è dedicata all'analisi dell'impatto sociale, ambientale, economico dell'iniziativa, attraverso la quantificazione degli effetti dell'intervento su nove dimensioni principali: aree verdi, cantiere, efficientamento energetico, istruzione, mobilità sostenibile, parcheggi pubblici, residenze, servizi alla persona e uffici.

## Valutazione economico-finanziaria ed effetti di riequilibrio derivanti dalle proposte del Decalogo

A CURA DI ANCE

L'analisi economico reddituale dell'iniziativa è effettuata considerando, a seconda delle diverse configurazioni urbanistico-edilizie, due diverse ipotesi di costruzione, con Superficie Lorda Utile che varia da 22.000 m<sup>2</sup> (ipotesi 1) a 24.000 m<sup>2</sup> (ipotesi 2). Le simulazioni economico-finanziarie sono effettuate al fine di valutare i costi e i ricavi dell'operazione e definirne la fattibilità economico-finanziaria che, in base alla normativa urbanistica e fiscale vigente, non appare conveniente sotto il profilo economico-reddituale in entrambe le configurazioni.

### Costo di acquisto dell'area

Nella valutazione è considerata la superficie lorda utile (SLU) dell'area da acquistare, pari a 16.746 m<sup>2</sup>, moltiplicata per il costo medio di vendita al metro quadro per tipologie abitative simili, nelle stesse condizioni di conservazione e situate nello stesso contesto. I prezzi al metro quadro attuali degli immobili residenziali da ristrutturare variano dai 1.000 ai 1.200 €/m<sup>2</sup> (dato fornito dal Dipartimento di Architettura). In un'ottica prudentiale, si è scelto di prendere come valore di riferimento il costo maggiore presente nell'intervallo di riferimento, ossia l'importo di 1.200 €/m<sup>2</sup>. Non sono prese in considerazione eventuali possibili scontistiche in merito all'acquisto in blocco di taluni appartamenti appartenenti al medesimo proprietario. Così facendo, si ottiene un costo di acquisto pari a **€ 20.095.200**.

Parametri	[m <sup>2</sup> ] (A)	€ al m <sup>2</sup> (B)	Totale € (A * B)
Totale	16.746	1.200,00	20.095.200,00

### Spese legali

Ogni notaio ha le sue tariffe e queste possono leggermente cambiare in base ai listini personali e al tipo di lavoro e di impegno che viene richiesto. Per esempio, per le verifiche su un immobile "problematico" che richiede interventi multipli e laboriosi per rendere la compravendita legalmente corretta, possono essere richiesti compensi più alti. L'onorario del notaio in sede di atto di compravendita di immobile e di stipula del mutuo è espresso in percentuale del valore catastale dell'immobile. Più è alto il valore catastale dell'immobile che si sta acquistando e più le spese notarili crescono di conseguenza. La parcella del notaio si basa sul valore effettivo catastale dell'immobile che si sta acquistando e sul valore del capitale del mutuo che si sta chiedendo.

È bene che il notaio sia lo stesso sia per curare la compravendita sia per presenziare al rogito. In questi casi, spesso, il notaio applica uno sconto rispetto alle singole prestazioni.

Richiedendo al notaio di compiere i cosiddetti atti in serie, in termini legali, si può risparmiare fino al 30% delle spese notarili. Gli atti in serie sono operazioni di gruppo: se, per esempio, si sta acquistando un appartamento da un condominio di nuova realizzazione, tutti gli acquirenti potrebbero mettersi d'accordo per incaricare lo stesso notaio e fargli curare tutte le compravendite. In questo caso, il totale dell'onorario del notaio sarà diminuito del 30%, costo che verrà equamente ripartito tra chi ha beneficiato del servizio.

Non avendo preso visione della rendita catastale di ogni singolo immobile, si ipotizza un costo notarile, comprensivo di imposta di registro, calcolato come percentuale del costo di acquisto. La percentuale è fissata allo 0,7%. L'imposta di registro è, invece, pari al 9% del valore dell'area (20.095.200 euro), a cui si aggiungono 100 euro per le imposte ipotecarie e catastali, per un totale di 1.808.668 euro.

Spese notarili		Valore
Costo acquisizione dell'area attuale (A)		€20.095.200,00
Aliquota (B)		0,7%
Spese notarili (C) = (A * B)		€ 140.670
C Imposta registro, ipotecaria e catastali		Valore
Costo acquisizione dell'area attuale (A)		€20.095.200,00
Aliquota Registro (B)		9%
Imposte registro (C) = (A * B)		€ 1.808.568
Imposte ipotecarie e catastali (D) (50 E ciascuna)		€ 100
Totale imposte (E) = (C)+(D)		€ 1.808.668

### Costo di demolizione

Procedere alla demolizione di un immobile comporta la presa in considerazione di taluni costi variabili che dipendono da diversi fattori:

- entità della demolizione;
- accessibilità;
- smaltimento.

Il volume dell'area da demolire incide molto sul prezzo finale: all'aumentare dei metri quadri aumenta il costo. Allo stesso modo, l'accessibilità è una variabile molto importante: se il raggiungimento dell'area interessata

richiede mezzi particolari o specifici permessi di transito, il prezzo finale aumenta anche notevolmente. Una volta demolita la parte interessata, è importante assicurarsi che lo smaltimento delle macerie avvenga velocemente e secondo la normativa.

Nell'ipotesi che tutti gli attuali stabili vengano demoliti, per poi essere ricostruiti secondo il progetto previsto, si considera un costo di demolizione pari a 50 €/m<sup>2</sup> (dato fornito dal Dipartimento di Ingegneria e Architettura). Indipendentemente dal progetto edile scelto e implementato, l'attuale superficie lorda utile da demolire è uguale per ogni simulazione e pari a 16.746 m<sup>2</sup>.

Il costo totale di demolizione è pari a **€ 837.300**.

## IMU

Per il pagamento dell'IMU nella fase di costruzione, è stato stimato un costo pari a **€ 426.018 per entrambe le ipotesi**.

## Costo di costruzione fuori terra e parcheggi

Il costo di costruzione di riferimento è pari a 1.300 €/m<sup>2</sup> (dato fornito dal Dipartimento di Ingegneria e Architettura). Tale dato è messo in relazione ai metri quadrati costruibili per ogni ipotesi: 22.000 m<sup>2</sup> e 24.000 m<sup>2</sup>.

Inoltre, si è ipotizzato di realizzare 1.600 m<sup>2</sup> di parcheggi interrati al costo complessivo di € 1.600.000.

	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp1 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
M <sup>2</sup> costruibili (A)	22.000	24.000
Costo di costruzione €/m <sup>2</sup> (B)	1.300	1.300
Costo di costruzione (C) = (A * B)	28.600.000	31.200.000
Costo realizzazione parcheggi	1.600.000	1.600.000

## Quota del costo di costruzione (QCC)

Il soggetto che intende effettuare una nuova costruzione o una ristrutturazione edilizia oppure ogni altro intervento per il quale la legge richiede il permesso di costruire, deve pagare il contributo di costruzione.

Infatti, per ottenere il permesso di costruire è necessario versare al Comune il cosiddetto contributo di costruzione, commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione, fatte salve le ipotesi di esenzione espressamente previste dalla legge.

Nel caso specifico, per il calcolo della quota del costo di costruzione si è preso come riferimento la tabella sotto riportata e reperita sul sito del Comune di Parma.

Dalla tabella che segue si evince che la quota del costo di costruzione per

gli edifici abitativi, non di pregio, classificati come plurifamiliare e interni al centro abitato è pari al **5,00%**.

Funzioni	Tipologie		Localizzazione	[%]	
Abitativa	Edifici di pregio	Unifamiliare	esterno al centro abitato	20,00	
			interno al centro abitato	17,00	
			esterno al centro abitato	16,00	
		Altri edifici	Unifamiliare	interno al centro abitato	13,60
				esterno al centro abitato	12,00
				interno al centro abitato	10,20
	Plurifamiliare	Unifamiliare	esterno al centro abitato	8,10	
			interno al centro abitato	7,20	
			esterno al centro abitato	6,75	
	Plurifamiliare	Plurifamiliare	interno al centro abitato	6,00	
			esterno al centro abitato	5,65	
	Plurifamiliare		interno al centro abitato	5,00	
Direzionale	-	-	-	10,00	
Commerciale al dettaglio	-	-	-	7,00	
Alberghiera	-	-	-	7,00	
Commerciale all'ingrosso	-	-	-	6,00	
Turistica	-	-	-	5,50	
Pubblici esercizi	-	-	-	5,50	
Impianti emittenti radioonde	-	-	-	5,50	

Di conseguenza, il 5% del costo di costruzione è pari a € **1.430.000** per l'ipotesi di costruzione 1 e pari a € **1.560.000** per l'ipotesi 2.

Si ricorda che con delibera di Consiglio Comunale i comuni possono motivatamente modulare le quote dei costi di costruzione, fino ad azzerarle.

	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp2 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
Costi di costruzione	€ 28.600.000	€ 31.200.000
Quota costo di costruzione 5%	€ 1.430.000	€ 1.560.000

### Oneri urbanizzazione primaria e secondaria (U1 e U2)

La quota relativa alle opere di urbanizzazione è inerente agli oneri necessari alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Gli oneri di urbanizzazione primaria sono relativi alla realizzazione di strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi

di verde attrezzato (art. 16, comma 7, T.U. Edilizia), nonché di cave di multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, con alcune eccezioni (art. 16, comma 7-bis, T.U. Edilizia).

Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi alla realizzazione di asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo, nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate (art. 16, comma 8, T.U. Edilizia).

Per la quantificazione di tali oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, si fa riferimento alla tabella 37 riportata della Delibera Assembleare prog. N. 186 del 20 dicembre 2018 della Regione Emilia Romagna.

Da tale tabella si evince che per i comuni come Parma con numero di abitanti superiore a 50.000 gli edifici residenziali presenti in territorio urbanizzato che prevedono una ristrutturazione edilizia con aumento di carico urbano siano soggetti a oneri di urbanizzazione U1 pari a E 38,25/m<sup>2</sup> e U2 pari a €49,50/m<sup>2</sup>. Poiché gli oneri di urbanizzazione vanno calcolati "sulla superficie di pavimento degli alloggi misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge e di balconi" si considera l'80% di SLU.

La Delibera Assembleare prog. n. 186 del 20 dicembre 2018 della Regione Emilia Romagna riporta che:

*"All'interno del territorio urbanizzato, U1 e U2 sono ridotti in misura non inferiore al 35 per cento, rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni, per gli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, addensamento o sostituzione urbana, e per interventi di recupero o riuso di immobili dismessi o in via di dismissione. Per i medesimi interventi i Comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni, fino alla completa esenzione dallo stesso onere, anche in considerazione delle particolari caratteristiche delle opere da realizzare".*

Di conseguenza, tali oneri potrebbero essere ridotti o azzerati.

Si segnala che il Comune di Parma, ove è ubicata l'area oggetto di riqualificazione, prevede costi unitari di U1 e U2 – in caso di ristrutturazione edilizia con aumento di carico urbano – pari a €/m<sup>2</sup> **28,11477** e €/m<sup>2</sup> **44,98362** come riportato di seguito.

Intervento		Zone omogenee [€/m <sup>2</sup> di SU]				
		A	B	C	D	E
Nuova costruzione con If < 1.00 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	UI	35,14346	35,14346	42,17215	35,14346	-
	LQ	56,22953	56,22953	56,22953	56,22953	-
Nuova costruzione con If > 1.00 < 2.00 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	UI	35,14346	35,14346	38,65780	35,14346	-
	LQ	56,22953	56,22953	56,22953	56,22953	-
Nuova costruzione con If > 2.00 < 3.00 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	UI	35,14346	35,14346	35,14346	35,14346	-
	LQ	56,22953	56,22953	56,22953	56,22953	-
Nuova costruzione con If > 3.00 m <sup>2</sup> /m <sup>2</sup>	UI	35,14346	35,14346	31,62911	35,14346	-
	LQ	56,22953	56,22953	56,22953	56,22953	-
Ristrutturazione edilizia con aumento di carico urbanistico	UI	28,11477	28,11477	28,11477	28,11477	28,11477
	LQ	44,98362	44,98362	44,98362	44,98362	44,98362
Ristrutturazione edilizia senza aumento di carico urbanistico	UI	7,02869	7,02869	7,02869	7,02869	7,02869
	LQ	11,24591	11,24591	11,24591	11,24591	11,24591
Ristrutturazione edilizia convenzionata con aumento di carico urbanistico	UI	21,08607	21,08607	21,08607	21,08607	21,08607
	LQ	33,73772	33,73772	33,73772	33,73772	33,73772
Mutamento della destinazione d'uso senza trasformazione senza trasformazioni fisiche con aumento di carico urbanistico		Vedi articolo 26 - comma 4 - L.R. 25/11/2002 n.31				

	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp2 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
Oneri urbanizzazione primaria	€494.820	€539.804
Oneri urbanizzazione secondaria	€791.712	€863.685

## Fidejussione L. 210 e assicurazione

La legge delega n. 210/2004 e il successivo D. Lgs 122/2005 sono stati varati in Italia a garanzia dei soggetti che devono acquistare un immobile tutelando dal rischio di fallimento del costruttore. In particolare, la legge prevede l'obbligo da parte del costruttore di rilasciare all'acquirente una fidejussione a garanzia degli acconti versati e un'assicurazione decennale postuma a garanzia dei gravi difetti dell'immobile. Tale fidejussione con assicurazione è quantificata pari a **€ 230.000** per entrambe le ipotesi.

## Spese progetto strutturale

Si fa riferimento alle spese di sviluppo e realizzazione, del progetto ovvero al costo di tutti i professionisti che certificano e monitorano i lavori. Tali spese sono state quantificate pari a **€ 1.600.000** per entrambe le ipotesi.

## Costo di commercializzazione

Per l'attività di commercializzazione dell'operazione è stato previsto un costo di € 1.012.000 per l'ipotesi 1 e di € 1.104.000 per l'ipotesi 2.

## Costo gestione per famiglie

Sono considerati gli eventuali costi da sostenere per il trasferimento temporaneo degli inquilini i cui immobili saranno oggetto di riqualificazione. Ipotizzando che ogni anno vengano costruite 30 u.i.u., si suppone la necessità di ricorrere a 5 abitazioni da richiedere in affitto per spostare per due mesi i residenti nelle abitazioni oggetto di intervento (ogni due mesi vengono realizzate 5 nuove u.i.u. quindi 5 nuclei famigliari alloggeranno temporaneamente in un altro stabile).

Ipotesi:

- affitto 500 € al mese per ciascun appartamento, quindi 550x5
- appartamenti = 2.500 € al mese
- 2.500 al mese x 12 mesi = 30.000 € l'anno. Sono aggiunti, a titolo prudenziale, 20.000 €/anno per costi vari. Pertanto, si considerano € 50.000 di spese generali varie ogni anno. In 10 anni l'importo di tali spese è di **€ 500.000** per ciascuna ipotesi di costruzione.

## Ricavi di vendita

Poiché i prezzi di vendita stimati per la vendita si aggirano tra i 2.300 €/m<sup>2</sup> e i 3.500 €/m<sup>2</sup> (dati forniti dal Dipartimento di ingegneria e architettura) si prende in considerazione il prezzo più basso, facendo sempre riferimento al principio della prudenza. Tale prezzo è poi moltiplicato per i metri quadrati realizzabili per ciascuna ipotesi di costruzione.

Si suppone di riuscire a vendere tutti gli immobili senza il ricorso ad alcuna agenzia immobiliare.

Dalla vendita dei parcheggi interrati è ipotizzabile un ricavo di € 3.200.000 per entrambe le ipotesi.

	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp2 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
M <sup>2</sup> costruibili (A)	€ 22.000	€ 24.000
Prezzo di vendita (B)	€ 2.300	€ 2.300
Ricavo vendita (C) = (A * B)	€ 50.600.000	€ 55.200.000

## Gestione finanziaria

Per far fronte ai flussi del progetto, si è ipotizzata la seguente struttura finanziaria:

Struttura finanziaria	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp1 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
Mezzi propri	€ 18.416.015	€ 18.317.885
Mutuo	€ 17.742.111	€ 18.623.798
Ricavi dalle vendite reinvestiti	€ 16.690.000	€ 18.623.798

Per ottimizzare la leva finanziaria, si è ipotizzato un ricorso al mutuo pari al 30% del totale dei costi da progetto finanziabili, al tasso d'interesse del 3,5% annuo.

Si è anche immaginato di reinvestire, anno per anno, una parte dei ricavi delle vendite.

Gli oneri finanziari ammontano a € 467.680 per l'ipotesi 1 ed € 405.539 per l'ipotesi 2.

## Valutazioni economiche e finanziarie

In tutti i casi considerati (22.000 m<sup>2</sup> e 24.000 m<sup>2</sup>) l'operazione risulta in perdita.

**Dall'analisi del VAN** - Valore attuale Netto (ossia, la somma algebrica dei flussi di cassa originati da un progetto, attualizzati a un tasso di sconto che tiene conto del costo opportunità della moneta, pari all'1%, in un arco di tempo definito; esso consente di calcolare il valore del beneficio netto atteso dall'iniziativa come se fosse disponibile nel momento in cui la decisione di investimento viene assunta), **emerge una perdita che decresce al crescere della dimensione dell'intervento.**

Valutazione economico-finanziaria	SLU 22.000 m <sup>2</sup>	SLU 24.000 m <sup>2</sup>
<b>VAN (tasso di attualizzazione 1%)</b>	<b>-€ 6.551.816</b>	<b>-€ 5.042.444</b>
<b>TIR</b>	<b>-4,78%</b>	<b>-3,25%</b>

Conseguentemente, anche il **TIR** - Tasso Interno di rendimento (ossia, il tasso di rendimento che eguaglia il valore attuale dei flussi di cassa attesi in uscita al valore attuale dei flussi di cassa attesi in ingresso; il TIR è pertanto quel tasso che rende il valore attuale netto (o VAN) uguale a 0) è **negativo per entrambe le ipotesi (-4,78% per l'ipotesi 1 e -3,25% per l'ipotesi 2).**

## Proposte per rendere economicamente fattibile l'operazione

In base alle norme in vigore, l'operazione di riqualificazione presentata non è fattibile dal punto di vista economico e finanziario.

Per questo motivo, si è ipotizzato di introdurre dei cambiamenti nella struttura del progetto che tengano conto delle proposte di natura urbanistica, fiscale ed economica contenute nel **Decalogo per la rigenerazione urbana**, frutto del lavoro sviluppato da Ance nell'ambito dell'Urban Renovation Lab.

Nello specifico, si è immaginato di introdurre i seguenti cambiamenti:

- Proroga dell'applicazione delle imposte di Registro, ipotecaria e catastale, in misura fissa (proposta 9);
- Riduzione/esonazione del contributo di costruzione (QCC) per gli interventi di rigenerazione urbana – riduzione obbligatoria dal 20 al 35% per legge nazionale (proposta 6); fermo restando che la riduzione del 35% del QCC è già applicata in Emilia-Romagna;
- Calcolare gli oneri in proporzione alle superficie/volumi di nuova realizzazione rispetto a quelli esistenti (proposta 6);
- Estensione temporale dell'applicazione dell'incentivo fiscale Ecobonus ordinario (proposta 9);
- Estensione temporale dell'applicazione dell'incentivo fiscale «Sismabonus acquisti» (proposta 9).

## Effetti economici e finanziari delle proposte

La proposta di abbattimento dell'imposta di registro, catastale e ipotecaria consente di conseguire un risparmio sensibile, dal momento che l'esborso passa da €1.808.668 a € 600 euro in entrambe le ipotesi, con un risparmio pari a **€ 1.808.068**.

La riduzione del QCC del 35% permette un risparmio di **€ 500.500** nell'ipotesi 1 e di **€ 546.000** nell'ipotesi 2:

Riduzione QCC	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp1 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
QCC a normativa vigente	€ 1.430.000	€ 1.560.000
Nuovo calcolo QCC	€ 929.500	€ 1.014.000
Risparmio	€ 500.500	€ 546.000

Il calcolo degli oneri di urbanizzazione esclusivamente sulla superficie di nuova realizzazione permette di conseguire la seguente riduzione di costi:

Riduzione oneri urbanizzazione	Hp1 SLU 22.000 m <sup>2</sup>	Hp1 SLU 24.000 m <sup>2</sup>
Oneri urbanizzazione primaria a normativa vigente	494.819,95	539.803,58
Nuovo metodo di calcolo oneri urbanizzazione primaria	76.811,80	106.051,16
<b>Risparmio</b>	<b>418.008,15</b>	<b>433.752,42</b>
Oneri urbanizzazione secondaria a normativa vigente	791.711,71	863.685,50
Nuovo metodo di calcolo oneri urbanizzazione secondaria	122.898,85	169.681,81
<b>Risparmio</b>	<b>668.812,86</b>	<b>694.003,69</b>

L'estensione per tutta la durata dell'intervento di rigenerazione dell'incentivo fiscale Ecobonus ordinario (75% di una spesa massima pari a € 40.000 x numero delle u.i ex ante), la cui naturale scadenza è il 31 dicembre 2024, consente un risparmio pari a **€ 4.309.500**. Tale importo è calcolato sul numero di abitazioni esistenti ex ante (169) ed è stato abbattuto del 15% per tenere in considerazione i costi di cessione dei crediti.

L'estensione, infine, del «sismabonus acquisti» (85% di un corrispettivo massimo pari a € 96.000 euro x numero u.i. oggetto di trasferimento) oltre la naturale scadenza del 31 dicembre 2024, permette al soggetto acquirente di poter usufruire di un credito d'imposta pari a **€ 81.600** per abitazione: tale credito corrisponde ad una riduzione del prezzo di acquisto di circa 1.000 €/m<sup>2</sup>, essendo le nuove realizzazioni di 80 m<sup>2</sup>.

### L'impatto sul Piano economico-finanziario

Grazie alle proposte urbanistiche, fiscali ed economiche, entrambe le ipotesi d'intervento (22.000 m<sup>2</sup> e 24.000 m<sup>2</sup>) presentano margini positivi di redditività.

Infatti, sia il VAN che il Tasso Interno di Rendimento (TIR o IRR) presentano valori positivi e crescenti all'aumentare della scala del progetto, che testimoniano la fattibilità di un intervento così complesso dal punto di vista realizzativo.

In assenza delle succitate 5 proposte è impossibile compiere interventi di rigenerazione urbana con il coinvolgimento di soggetti privati.

Tale intervento è, inoltre, in linea con le esigenze espresse dall'Unione Europea in termini di lotta contro il cambiamento climatico.

Valutazione economico-finanziaria	SLU 22.000 m <sup>2</sup>	SLU 24.000 m <sup>2</sup>
VAN	€ 4.887.156	€ 4.831.644
TIR	5,60%	7,17%

		IPOTESI 1 - 22.000 m <sup>2</sup>				CON LE PROPOSTE DEL "DECALOGO"	
		A LEGISLAZIONE VIGENTE				CON LE PROPOSTE DEL "DECALOGO"	
<b>RICAVI DI VENDITA</b>		53.800.000,00 €		<b>RICAVI DI VENDITA</b>		62.509.500,00 €	
<b>COSTI DI PROGETTO</b>		58.566.388,00 €		<b>COSTI DI PROGETTO</b>		56.171.090,00 €	
<b>MARGINE OPERATIVO LORDO</b>		-5.766.388,00 €		<b>MARGINE OPERATIVO LORDO</b>		6.338.401,00 €	
	MOL / Ricavi	-10,72%			MOL / Ricavi	10,14%	
	MOL / Costi	-9,68%			MOL / Costi	11,28%	
<b>ONERI FINANZIARI</b>		467.679,83 €		<b>ONERI FINANZIARI</b>		384.567,51 €	
<b>RESULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>		-6.234.067,83 €		<b>RESULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>		5.953.833,49 €	
	Ricavi	-11,59%			Ricavi	9,52%	
	Costi	-10,47%			Costi	10,60%	
<b>UTILE ANTE IMPOSTE</b>		-6.234.067,83 €		<b>IMPOSTE FORFETTARIE (33%)</b>		1.964.765,03 €	
				<b>UTILE NETTO</b>		3.989.068,46 €	
Fattore di attualizzazione		1,00%		Fattore di attualizzazione		1,00%	
<b>VAN</b>		-6.513.815,79 €		<b>VAN</b>		4.887.155,79 €	
<b>IRR</b>		-4,79%		<b>IRR</b>		5,60%	

		IPOTESI 2 - 24.000 m <sup>2</sup>				CON LE PROPOSTE DEL "DECALOGO"	
		A LEGISLAZIONE VIGENTE				CON LE PROPOSTE DEL "DECALOGO"	
<b>RICAVI DI VENDITA</b>		58.400.000,00 €		<b>RICAVI DI VENDITA</b>		67.509.500,00 €	
<b>COSTI DI PROGETTO</b>		62.505.345,00 €		<b>COSTI DI PROGETTO</b>		58.023.521,00 €	
<b>MARGINE OPERATIVO LORDO</b>		-4.105.345,00 €		<b>MARGINE OPERATIVO LORDO</b>		8.485.979,00 €	
	MOL / Ricavi	-7,03%			MOL / Ricavi	12,57%	
	MOL / Costi	-6,57%			MOL / Costi	14,38%	
<b>ONERI FINANZIARI</b>		405.538,86 €		<b>ONERI FINANZIARI</b>		398.414,22 €	
<b>RESULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>		-4.510.883,86 €		<b>RESULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE</b>		8.087.564,78 €	
	Ricavi	-7,72%			Ricavi	11,98%	
	Costi	-7,22%			Costi	13,70%	
<b>UTILE NETTO</b>		-4.510.883,86 €		<b>IMPOSTE FORFETTARIE (33%)</b>		2.668.896,46 €	
				<b>UTILE NETTO</b>		5.418.668,32 €	
Fattore di attualizzazione		1,00%		Fattore di attualizzazione		1,00%	
<b>VAN</b>		-5.012.444,20 €		<b>VAN</b>		6.811.663,96 €	
<b>IRR</b>		-8,21%		<b>IRR</b>		7,17%	

## Evidenze della valutazione di impatto e definizione del valore sociale e ambientale: due scenari a confronto (Executive Summary)

A CURA DI OPEN IMPACT

Il lavoro di valutazione e ricerca che Open Impact ha effettuato per ANCE è stato caratterizzato da un modello di intervento che tiene conto di diverse fasi: l'analisi desk-based all'interno della quale è stata recepita tutta la documentazione di riferimento sul caso studio di Parma, il co-design dell'impact framework e il processo di individuazione degli ambiti di analisi e della catena degli impatti del progetto.

### LA CATENA DELL'IMPATTO (CLARK & OLSEN, 2004)



La Catena degli Impatti fornisce una prima evidenza del cambiamento (aree di outcome) complessivamente generato dalle attività e dagli output di progetto e permette inoltre di leggere tale cambiamento secondo scale diverse (micro, meso e macro) evidenziando anche la natura differente ma integrata delle sue parti costitutive. Open Impact ha svolto l'analisi d'impatto attraverso l'applicazione della metodologia SROI – Social Return on Investment – che è in grado di cogliere la trasformazione dell'impatto dalla forma finanziaria in una forma di valore blended (lett. miscelato) di valore sociale, ambientale, economico. Questa metodologia, ormai consolidata in diversi paesi europei, utilizza metriche finanziarie per la trasformazione del valore sociale e ambientale generabile dagli interventi.

Una volta ottenuta la concatenazione stakeholder > output > outcome, ciascuno dei cambiamenti identificati è stato, dunque, collegato ad indicatori e metriche di natura finanziaria (proxy finanziarie) per definire il valore sociale complessivamente generato dall'intervento. L'indice SROI è stato poi ottenuto dividendo il valore attualizzato<sup>1</sup> degli impatti generati dal progetto per l'investimento complessivamente effettuato.

L'analisi di Open Impact ha tenuto conto di due ipotesi di simulazione: la prima data dall'incremento della Superficie Lorda Utile (SLU) dell'isolato attualmente esistente pari al 30% (dagli attuali 16.746 m<sup>2</sup> a 22.000 m<sup>2</sup>) e la seconda data dall'incremento della SLU di circa il 50% con una SLU pari a 24.000 m<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Il tasso di sconto applicato è stato pari al 3,5% secondo quanto suggerito dalla Guida SROI e dal Green Book UK.

Per entrambi gli scenari sono stati considerate le stesse aree di outcome, a variare è soltanto la quantità (mq, numero di stakeholder coinvolti, kWh, proporzione di CO<sub>2</sub>, numero di parcheggi, numero di lavoratori, numero di imprese) che è stata desunta dalla documentazione fornita da ANCE e, solo laddove non disponibili, calcolata sulla base di statistiche ufficiali riconosciute (es. Istat).

L'analisi, sulla base della documentazione ricevuta e del processo di co-design, ha analizzato gli effetti dell'intervento su nove dimensioni principali: aree verdi, cantiere, efficientamento energetico, istruzione, mobilità sostenibile, parcheggi pubblici, residenze, servizi alla persona e uffici.

Vengono riportati nella tabella che segue i risultati attualizzati in termini d'impatto generato per lo scenario SLU 22.000.

#### IMPATTO GENERATO PER LO SCENARIO SLU 22.000

Dimensioni	Net Present Value	NPV (%)
Aree verdi	78.517,23 €	0,1%
Cantiere	5.990.887,55 €	9,7%
Efficientamento energetico	1.453.189,48 €	2,4%
Istruzione	50.790,44 €	0,1%
Mobilità sostenibile	14.541,07 €	0,0%
Parcheggi pubblici	803.397,59 €	1,3%
Residenze	51.153.584,12 €	82,9%
Servizi alla persona	233.847,67 €	0,4%
Uffici	1.921.706,06 €	3,1%
<b>Totale</b>	<b>61.700.461,22 €</b>	<b>100%</b>

Dall'analisi emerge come gli interventi sui 6.000 m<sup>2</sup> di residenze (edilizia convenzionata e/o edilizia sociale) producano l'impatto maggiore sul progetto, per un valore complessivo pari all'82,9%. Di seguito gli uffici e il cantiere che, grazie ai nuovi posti di lavoro generati, producono un impatto pari al 12,8%.

Seguono l'efficientamento energetico con il 2,4% (che ha tenuto conto sia degli effetti del risparmio di CO<sub>2</sub> che del risparmio annuale in bolletta per gli utenti) e i parcheggi pubblici con l'1,3%. Il restante 0,6% del valore è distribuito tra aree verdi, in termini di risparmio di CO<sub>2</sub>, promozione della

mobilità sostenibile, tenendo conto dei possibili nuovi percorsi ciclo-pedonali, e istruzione, in quanto l'intervento si stima possa avere degli effetti positivi anche sulle aspettative di studio dei soggetti interessati dai processi di housing.

L'analisi si è concentrata anche sul collegamento tra le aree di outcome mappate e i Sustainable Development Goals (SDGs) dell'ONU.

La tabella seguente mostra il valore in termini monetari prodotto per ciascun Goal dell'ONU per lo scenario SLU 22.000 mq.

**IMPATTO GENERATO SUI SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS)  
PER LO SCENARIO SLU 22.000**

SDGs	Net Present Value	NPV (%)
<b>Goal 3</b>		
Good health and well-being	62.883,41 €	0,1%
<b>Goal 4</b>		
Quality education	50.790,44 €	0,1%
<b>Goal 7</b>		
Affordable and clean energy	1.453.189,48 €	2,4%
<b>Goal 8</b>		
Decent work and economic growth	7.912.593,61 €	12,8%
<b>Goal 10</b>		
Reduced inequalities	51.153.584,12 €	82,9%
<b>Goal 11</b>		
Sustainable cities and communities	1.051.786,34 €	1,7%
<b>Goal 13</b>		
Climate action	15.633,83 €	0,0%
<b>Totale</b>	<b>61.700.461,22 €</b>	<b>100%</b>

Per quanto riguarda lo scenario SLU 24.000 di seguito viene riportata la corrispondenza tra le diverse dimensioni, il Net present value (NPV) generato da ciascuna e la relativa percentuale rispetto al totale. Anche in questo scenario le residenze producono la maggior parte dell'impatto generando più di 68 milioni di introiti (85,6%).

I posti di lavoro generati dal cantiere e dagli uffici producono in totale più di 7 milioni (10,3%) e cresce anche l'impatto prodotto dall'efficientamento energetico che raggiunge quasi i 2 milioni (2,4%). Scende, invece, rispetto allo scenario precedente, l'impatto dei parcheggi pubblici in quanto dai dati ricevuti risulta un incremento dei parcheggi privati più che proporzionale rispetto a quelli pubblici.

### IMPATTO GENERATO PER LO SCENARIO SLU 24.000

Dimensioni	Net Present Value	NPV (%)
Are verdi	93.763,30 €	0,1%
Cantiere	6.260.477,48 €	7,9%
Efficientamento energetico	1.924.438,89 €	2,4%
Istruzione	60.656,20 €	0,1%
Mobilità sostenibile	17.364,58 €	0,0%
Parcheggi pubblici	916.905,94 €	1,2%
Residenze	68.154.672,52 €	85,6%
Servizi alla persona	279.254,99 €	0,4%
Uffici	1.921.706,06 €	2,4%
<b>Totale</b>	<b>79.629.239,98 €</b>	<b>100%</b>

La tabella seguente mostra il valore in termini monetari prodotto per ciascun Goal dell'ONU per lo scenario SLU 24.000 mq.

### IMPATTO GENERATO SUI SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (SDGS) PER LO SCENARIO SLU 24.000

SDGs	Net Present Value	NPV (%)
<b>Goal 10</b>		
Reduced inequalities	68.154.672,52 €	85,6%
<b>Goal 11</b>		
Sustainable cities and communities	1.213.525,52 €	1,5%
<b>Goal 13</b>		
Climate action	18.669,52 €	0,0%
<b>Goal 3</b>		
Good health and well-being	75.093,78 €	0,1%
<b>Goal 4</b>		
Quality education	60.656,20 €	0,1%
<b>Goal 7</b>		
Affordable and clean energy	1.924.438,89 €	2,4%
<b>Goal 8</b>		
Decent work and economic growth	8.182.183,55 €	10,3%
<b>Totale</b>	<b>79.629.239,98 €</b>	<b>100%</b>

I valori finali ottenuti in termini d'impatto per entrambi gli scenari vengono elencati di seguito.

**SROI, NET PRESENT VALUE E INVESTIMENTO PER SCENARIO**

Scenario	Investimento	NPV	SROI
SLU 22.000	€ 59.566.388	€ 61.700.461	1.04
SLU 24.000	€ 62.505.345	€ 79.629.239	1.27

Dall'analisi della tabella emerge come entrambi gli scenari siano sostenibili in termini ambientali, economici e sociali. Nel caso dello scenario SLU 22.000, lo SROI è pari 1,04, ossia per ogni euro investito nell'intervento si prevede un ritorno pari a 1,04 euro per la comunità. Similmente, per lo scenario SLU 24.000, lo SROI è pari a 1,27, il che implica che per ogni euro investito nell'intervento si prevede un ritorno per la comunità pari a 1,27 euro.

Per consultare lo studio completo scannerizza il seguente QR Code



## APPUNTI

## APPUNTI

## APPUNTI

## APPUNTI

Finito di stampare  
maggio 2022