

ANCE Cremona
Assemblea annuale



Opportunità, strategie e politiche per la rigenerazione delle città italiane

Piergiorgio Vitillo

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU)

Scuola di Architettura, Urbanistica, Ingegneria delle Costruzioni (AUIC) Politecnico di Milano

Cremona 1 dicembre 2017

Dopo una premessa necessaria (su cosa credo sia oggi la rigenerazione urbana), vorrei sviluppare 6 punti: partendo dalla **grande occasione sprecata** (1); **le possibili leve della rigenerazione urbana** (2); **la rigenerazione delle trasformazioni diffuse** (3); **la rigenerazione delle trasformazioni intensive** (4); **la necessità di nuovo approccio alla regolazione** (un disegno pubblico prestazionale) (5); **la rigenerazione urbana come grande progetto per il Paese** (6).

Premessa

La **rigenerazione urbana** è concetto diffusosi in tempi recenti; tuttavia, possiamo affermare che **si differenzi in maniera sostanziale** da quella che abbiamo per lungo tempo definito riqualificazione urbana. La rigenerazione presenta infatti una caratteristica principale: la **multidimensionalità**.

Mentre la riqualificazione è un progetto di natura essenzialmente disciplinare, la rigenerazione urbana si configura come un **progetto sociale ed economico** ancora prima che disciplinare; che deve tener assieme una **pluralità di dimensioni**: insediative, ambientali, economiche, sociali (coesione, integrazione multietnica); istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo).

La rigenerazione è anche **multiscalare**, in rapporto alle diverse scale/geografie di riferimento: **territoriale** (le reti territoriali e il sistema degli spazi aperti), per le quali programmare politiche e azioni di contrasto alla fragilità idro – geologica (la grande scommessa per il futuro); **urbana** (i sistemi e le reti urbane rappresentate dalle aree dismesse, le aree ferroviarie, le caserme quali opportunità di riuso urbano e di contrasto al consumo di suolo); **edilizia** (il sistema edilizio – costruttivo - la scatola edilizia).

Se ci concentriamo sulla scala urbana, non possiamo non osservare che **i principali Paesi europei** (Francia, Germania, Olanda, Gran Bretagna) **sviluppano politiche e programmi nazionali**, che hanno l'**integrazione** (di dispositivi programmatici e regolativi, dimensioni, fonti di finanziamenti) **come caratteristica principale**.

E che **le città rappresentano il campo di gioco privilegiato** per raggiungere **obiettivi concreti per la casa, l'inclusione sociale, i trasporti, il welfare** materiale (ogni tanto occorre ricordare che la pianificazione urbanistica è un'attività amministrativa *“preordinata a un risultato”*, come ricordava Massimo Severo Giannini).

In Europa **i programmi nazionali di maggiore ampiezza e respiro sono quelli francesi** (i *“Programmi nazionali di rinnovo urbano”*, 2003, che ha promosso politiche nazionali per le zone urbane sensibili, affidate all'Agazia Nazionale per la Riqualificazione Urbana, finanziata con fondi pubblici e privati). E **inglesi**, attraverso le *Urban development corporation*, società pubbliche che svolgono il ruolo di *local planning authority* (esempio delle Olimpiadi di Londra del 2012).

Si tratta di **Agenzie di scopo**, finalizzate a specifici progetti che hanno la caratteristica di essere **place based**. Agenzie che agiscono in tutto e per tutto anche con le funzioni di un governo locale, gestendo le procedure di programmazione e di pianificazione.

Qualcosa si sta muovendo anche nelle Regioni italiane, anche se nella direzione degli incentivi urbanistico – edilizi.

Con un sistema d’incentivi, sia tradizionali (riduzione degli oneri di urbanizzazione, incrementi edificabilità e più in genere premialità quantitative); **ma anche attraverso deroghe al DI 1444/1968** (distanza inferiore a 10 metri tra pareti finestrate, per gli interventi di ristrutturazione urbanistica - edilizia; ma anche distanze minori anche nei confronti di edifici posti all'esterno del perimetro del piano attuativo, consentendo inoltre forme di monetizzazione a compensazione delle dotazioni di standard).

Io penso che occorra superare la caotica trama federalista in favore **di principi unitari nazionali**. Gli stessi regolamenti edilizi comunali (previsti dalla legge del 1942), hanno perso la loro funzione originaria: il 90% delle norme deriva dalla legislazione edilizia e igienico sanitaria sovraordinata (comprese quelle procedurali); il 10% sono norme morfologiche - edilizie che potrebbero stare nei dispositivi del piano (ricordo che la *World Bank* ci ha messo al 153° posto su 180 Paesi rispetto all’efficienza e i tempi della burocrazia in campo edilizio).

1. Un'occasione sprecata

Il valore del capitale delle città non è mai cresciuto così tanto come nel **ciclo immobiliare che ha caratterizzato le città italiane negli anni Novanta**.

Ma alla fine di questo ciclo le città italiane si ritrovano sotto - infrastrutturate e al contempo con i bilanci in grave difficoltà. I **plusvalori sono stati acquisiti in gran parte dalla rendita** e assai meno dal profitto.

Nell'**intreccio sempre più perverso di economia di carta e di mattone**, le valorizzazioni immobiliari sono state sottratte ai valori urbani e collocate nel circuito finanziario globalizzato. Le forme di redistribuzione e di riappropriazione della rendita hanno funzionato malamente, non rendendo più flessibili i processi di trasformazione e generando vantaggi collettivi irrisori.

2. Le possibili leve della rigenerazione urbana

Credo possano essere individuate **tre possibili leve per la rigenerazione urbana**.

a) Semplificazione strumentale e procedurale

Se la rigenerazione configura un insieme di azioni di trasformazioni strategiche (con un consistente beneficio collettivo), appare opportuno proporre **livelli di flessibilità** e deroghe ai quadri normativi esistenti (ai diversi livelli). Sulla semplificazione amministrativa (atti, procedimenti, termini) molto è stato fatto, anche se con risultati disomogenei.

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

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

Oggi il principale driver dell'innovazione è a mio parere **la residenza sociale**, unico volano del mercato in crisi (su questo si potrebbe e dovrebbe dire molto, ma non è questo il tema e la sede).

Ma occorre dire chiaramente che dobbiamo ripensare ai margini del profitto: da *low cost and high profit* a *low cost and low profit*.

b) Fiscalità di contrasto

Occorre **preliminarmente stabilire il ruolo programmatico e d'indirizzo delle previsioni dei piani, spostando alla fase attuativa la generazione dei diritti edificatori**. Per fermare il consumo di suolo, le previsioni dei piani devono rappresentare solo indicazioni programmatiche e d'indirizzo.

Eliminando il problema dei diritti pregressi, equiparando negli strumenti regolamentativi-operativi le previsioni di interventi pubblici e privati, che se non avviati scadono (eliminando l'asimmetria fra previsioni pubbliche e private).

Anche la fiscalità non può assumere a riferimento le indicazioni di natura programmatica, ma venire applicata solo in presenza di atti abilitativi ovvero di piani attuativi vigenti; evitando da un lato che i comuni siano spinti ad estendere previsioni di edificabilità per fare cassa; e dall'altro che la corresponsione dell'imposta produca qualsivoglia attribuzione impropria di diritti edificatori.

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

Va prevista anche una **fiscalità di contrasto** (di svantaggio), su due fronti: **per contenere il consumo di suolo** (con oneri di urbanizzazione inversamente proporzionali a quelli previsti per gli interventi di rigenerazione, come nelle politiche fiscali tedesche); e **per impedire l'inazione dei proprietari nel caso di aree e di edifici degradati**, che determinano rilevanti costi ambientali e sociali per la collettività. E che danneggiano le proprietà nel loro insieme.

L'attuale sistema contributivo (oneri di urbanizzazione, contributo sul costo di costruzione), **risale a più trentacinque anni fa**, in piena fase di espansione urbana. E gli stessi "extra oneri" o "contributi di sostenibilità" hanno perso la loro forza a causa della ormai strutturale crisi del mercato immobiliare urbano.

Oggi pratichiamo un approccio prevalentemente normativo: limiti quantitativi al consumo di suolo, incentivi alla ristrutturazione urbanistica. Occorre fare di più: **gli strumenti normativi privi del supporto di misure economico-finanziarie** (di natura incentivante e disincentivante), **non sono sufficienti**. Occorre **riuscire a incidere/modificare i comportamenti dei soggetti economici**.

Purtroppo da sempre nel nostro Paese i due binari sono separati: agli strumenti fiscali è attribuito il compito di incrementare le entrate, agli strumenti urbanistici quello di disciplinare le trasformazioni fisiche. Quando la riforma degli estimi catastali avrà consentito di cogliere le variazioni dei valori immobiliari, la gestione della fiscalità locale integrata con quella urbanistica potrà **alleggerire il prelievo tributario per l'attuazione dei programmi di rigenerazione urbana**; per poi recuperare alla **"città pubblica"** quota parte del plusvalore prodotto, come peraltro avviene in altri paesi europei. Forse allora l'IMU potrà integrarsi con la gestione urbanistica e modificare il comportamento degli operatori economici. Non solo, **il prelievo tributario potrebbe essere reinvestito in opere e spazi pubblici nella città da rigenerare**, alleggerendo le operazioni private di trasformazione urbanistica dai cospicui costi di riurbanizzazione, oggi difficilmente finanziabili con la moneta urbanistica.

Mutuandoli dal settore ambientale, qualcuno ha proposto i **"certificati edilizi verdi"** da attribuire ai soggetti attuatori di progetti di rigenerazione urbana; gli attuatori di interventi in aree di nuova urbanizzazione verrebbero chiamati ad acquistarli. Oppure **un prelievo tributario raccolto in modo diffuso** (una quota parte dell'aliquota IMU?), potrebbe consentire l'accumulo di risorse economiche da utilizzare per incentivare l'attuazione dei progetti di rigenerazione urbana.

c) Risorse (sia europee che nazionali) per la rigenerazione

Ci sono: il *Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)*; *Jessica*; il *programma URBACT*, ecc.; ma anche le risorse dei piani/programmi di settore regionali e della programmazione comunitaria (UE) (Politica di coesione, misure del Programma di sviluppo rurale, fondi per la riqualificazione energetica degli edifici, risorse per la riqualificazione delle strutture del sistema scolastico, ecc.); interessante appare anche il Fondo per la rigenerazione urbana in costruzione fra BEI e Comune di Milano. La Commissione Europea (Politiche di coesione 2014 – 2020), ha introdotto l'**Investimento territoriale integrato (Iti)**, che consente di integrare assi prioritari e programmi operativi diversi (affiancando, ad esempio, risorse del Fondo sociale europeo a quelle del Fesr). Ricordiamo però che il nostro Paese non riesce a utilizzare tutti i finanziamenti europei a disposizione.

Occorre quindi mettere assieme e integrare processi, strumenti, fiscalità, fonti di finanziamento: **per fluidificare le azioni di rigenerazione e cura, occorrono politiche e dispositivi fortemente integrati.**

3. Le trasformazioni diffuse

La prima misura necessaria per una concreta politica di rigenerazione urbana consiste nel drastico abbattimento degli oneri per il **riuso urbano**, processo virtuoso che genera valore e sviluppa una nuova economia e lavoro.

Vanno quindi ripensati gli oneri di urbanizzazione per interventi di cambio di destinazione d'uso (con o senza opere e che non modificano le quantità esistenti): un prelievo che ha l'effetto di frenare il riuso. Nella stessa direzione deve andare la **riduzione degli oneri per gli interventi di sostituzione**, sempre più diffusi, anche in funzione del risparmio energetico e della sicurezza antisismica. Dall'altro lato, servono **case più piccole ed economiche** di quelle che oggi sono sul mercato, innovando il patrimonio esistente in termini energetici, di sicurezza, di qualità tipologica, attraverso quest'operazione di manutenzione, riuso, rifunzionalizzazione.

Oggi **la rigenerazione degli edifici vale il 65% del valore della produzione del settore delle costruzioni**: il mercato residenziale della manutenzione (2011) vale 81 miliardi di euro; quello delle nuove costruzioni 25 miliardi di euro. Il mercato delle costruzioni è già cambiato.

D'altro lato che **il mercato della rigenerazione sarà sempre più il mercato dei prossimi anni** ce lo dicono il rischio sismico, il rischio idrogeologico, le obsolete tecnologia costruttive, l'età del patrimonio edilizio. La condizione del patrimonio edilizio italiano è assai critica:

- oltre 6 milioni di edifici (e 24 milioni di persone) vivono in zone ad alto rischio sismico, oltre il 70% degli edifici sono stati realizzati prima delle norme antisismiche. Tra questi oltre il 50% delle scuole;
- 1,2 milioni di edifici (e 5,5 milioni di persone) vivono in zone a grave rischio idrogeologico;
- il 55% degli edifici italiani ha oltre 40 anni di vita (il 75% nelle città): oltre un quarto degli 11 milioni di edifici italiani sono in stato di conservazione mediocre o pessimo e si avvia rapidamente a fine vita.

Il mercato c'è già, le strade da percorrere sono tracciate; quello che manca è una **politica industriale di settore** da un lato e il **sostegno alle politiche di rigenerazione urbana** dall'altro.

4. Interventi di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico (le trasformazioni intensive)

In virtù dei trasferimenti dei beni del patrimonio pubblico dallo Stato agli enti locali, nonché della dismissione epocale dei grandi demani pubblici (Ferrovie, Caserme), **sono i Comuni i principali protagonisti** di questa nuova stagione.

L'unica certezza è quella che dovremo **abbandonare i grandi disegni a base immobiliare**; praticando un **approccio omeopatico** in grado di **favorire nuove economie urbane**, fatte di nuove attività imprenditoriali, nuove forme e modalità di manifattura; ma anche di metropolitane e ferrovie metropolitane, piste ciclabili, realizzazione e manutenzione del verde.

5. Un nuovo approccio alla regolazione (un disegno pubblico prestazionale)

Le politiche e le azioni di rigenerazione urbana devono essere accompagnate da un chiaro disegno pubblico di natura prestazionale e da forme di trasparente concorsualità.

Questo a partire da un **rinnovato approccio alla regolazione** (spesso giustamente avvertita come eccessiva e invadente), che veda al centro la **regia pubblica** e che ripensi al **piano quale strumento abilitante di ogni prospettiva di miglioramento della qualità dell'abitare**: un **quadro di riferimento** che **regoli il poco necessario** e renda esplicite le sole **prestazioni da conseguire**.

In questa prospettiva, **la concorsualità** potrà diventare **la pratica ordinaria** della dimensione attuativa, **sia nel confronto concorrenziale fra localizzazioni e progetti alternativi; sia per le singole trasformazioni intensive**; seguendo pratiche e **moduli consensuali e partecipativi**.

Una strategia da attuare con **programmi rivolti ai luoghi e alle persone**, relativi a specifici contesti urbani; sostenendo parallelamente, con particolare riferimento alla scala urbana, **forme di riuso temporaneo e strumenti per il recupero dell'abbandono; accompagnando i progetti di rigenerazione urbana spontanea**, riusando gli spazi urbani degradati.

6. Rigenerazione urbana, un progetto per il Paese.

La città ha bisogno di **cura ordinaria e quotidiana**. Alcuni dispositivi urbanistici vanno in questa direzione: penso all'**indifferenza funzionale**; al **mantenimento delle Slp esistenti**; alle premialità per la riqualificazione energetica; alla manutenzione e **revisione periodica delle costruzioni**; alle **politiche per le aree/edifici abbandonati, dismessi**, in disuso (una norma che tutela la proprietà, contrariamente a quello che si crede).

Aspetto decisivo per la cura ordinaria della città appaiono le **politiche, le scelte e le azioni quotidiane sull'organismo urbano**: praticando un paziente atteggiamento di **stewardship**, intesa quale **responsabilità e cura consapevole**.

Lavorando sull'**apporto congiunto di benefici fiscali e semplificazioni normative**, a carattere sperimentale, individuando un set significativo di progetti pilota.

Mi piace però concludere ricordando una frase di Lewis Mumford, contenuta ne "La città nella storia" "(...) **la migliore economia urbana è la cura e la cultura degli uomini**".

Penso si debba e si possa fare.